Canadian
Advisory Council
on the Status of Women

Conseil
consultatif canadien
sur la situation de la femme

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE

LES FEMMES ET LA RÉFORME FISCALE

par Maureen Maloney

Octobre 1987

Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme

89-05607/

Préparé pour le
Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme
C.P. 1541, succursale B
Ottawa (Ontario)
K1P 5R5

Réimprimé en novembre 1988

Les documents de références sont destinés à renseigner les membres du Conseil, le grand public et les parlementaires sur les dossiers étudiés au Conseil. Ils fournissent une première analyse du sujet et servent en même temps à alimenter l'opinion publique.

L'information contenue dans le présent document n'engage que l'auteure et ne reflète pas nécessairement le point de vue du Conseil.

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

ABRÉGÉ i

OBJECTIFS ET HYPOTHÈSES 1

LE RÉGIME D'IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS 5

L'entité fiscale pertinente 5
L'exemption de personne mariée 11
Le transfert des déductions inutilisées 15
Les crédits remboursables : le crédit d'impôt pour enfants et le crédit de taxe sur les ventes 16
Les règles d'attribution 17
Les dépenses relatives aux enfants 19
Le soutien 19
Les frais de garde 22
Les pensions alimentaires et les allocations d'entretien 23
Les femmes et la pauvreté 26

LA RÉFORME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DES SOCIÉTÉS 29

Les salariées 29
Les entrepreneures 30

LA RÉFORME DE LA TAXE DE VENTE 31

La taxe sur les ventes des fabricants 32
Des impôts sur le revenu ou des taxes de vente? 33
Le souci d'équité 34
La taxe de vente multi-stades 35
Les options 36
Une taxe fédérale sur les biens et services 37
Une taxe fédérale à la valeur ajoutée 37
Une taxe de vente nationale 38
Analyse 39
Des exonérations ou des crédits? 39
Les entrepreneures 43

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 43

NOTES 49

ABRÉGÉ

Le régime fiscal renferme certaines dispositions discriminatoires et préjudiciables à l'endroit des femmes. Le présent document de référence décrit et analyse ces dispositions et présente, au besoin, des recommandations de changements.

La première section du document traite des objectifs généraux du régime fiscal canadien et des principes qui devraient orienter l'élaboration de mesures fiscales. On considère habituellement que ces objectifs touchent les hommes et les femmes de façon égale mais, en fait, ils profitent souvent uniquement aux hommes. C'est pourquoi l'auteure a choisi de les réévaluer et de les réinterpréter en fonction des femmes. Elle évalue donc l'actuel régime fiscal afin d'établir dans quelle mesure ces objectifs sont actuellement poursuivis et, qui plus est, comment on pourrait les atteindre à l'avenir.

Le recours de plus en plus prononcé à l'entité conjugale comme fondement de l'admissibilité à certains types d'allégements fiscaux est une des questions étudiées. L'auteure prend parti pour l'imposition individuelle. Elle démontre que l'imposition de l'entité conjugale donne lieu à une discrimination contre les femmes en les maintenant dans une relation de dépendance économique à l'égard de leur conjoint et en augmentant les coûts d'opportunité du travail à l'extérieur du foyer. On décrit et analyse toutes les dispositions fiscales qui procurent de tels effets, notamment l'exemption de personne mariée, le transfert entre conjoints des déductions inutilisées, le REER du conjoint, le crédit d'impôt pour enfants, le crédit de taxe sur les ventes et les règles d'attribution. L'auteure recommande d'améliorer ou d'abolir ces dispositions, à une exception près : les règles d'attribution.

Les dépenses pour enfants à charge sont abordées sous l'angle des frais de soutien et des frais de garde. On recommande que les allégements fiscaux relatifs aux enfants à charge soient convertis en crédits d'impôt progressifs remboursables favorisant les familles à faible revenu. Les déductions pour frais de garde devraient aussi couvrir les personnes âgées et invalides.

Elles devraient être converties en crédits et bonifiées sensiblement si le gouvernement n'offre pas de garderies financées par l'État et accessibles à toutes partout au pays. Il faudrait aussi offrir des encouragements fiscaux pour encourager les employeurs à fournir des services de garderie. On pourrait accorder une allocation pour amortissement accéléré dans le cas des immobilisations devant servir à des installations de garde d'enfants. Si les employeurs offrent les services de garderie, la garde des enfants subventionnée ou gratuite ne devrait pas être considérée comme un avantage imposable au titre de l'impôt sur le revenu des employés. Si les employeurs ne subventionnent pas les frais de garde, on devrait offrir des crédits d'impôt jusqu'à une certaine limite prescrite.

Le document aborde ensuite le traitement fiscal des pensions alimentaires. L'auteure les estime discriminatoires et s'interroge sur l'inclusion de telles pensions dans le revenu de la bénéficiaire (habituellement l'ex-épouse) et la déductibilité du paiement pour le payeur (habituellement l'ex-mari). On souligne qu'il est particulièrement injuste de considérer les paiements de soutien comme un revenu imposable pour la mère. L'auteure recommande de ne pas tenir compte de ces paiements, tant à titre de revenu que de déductions, lorsqu'ils dépassent toute allocation versée au cours du mariage. À tout le moins, les paiements de soutien doivent être exclus du revenu de la mère et le crédit d'impôt doit, le cas échéant, être partagé proportionnellement entre la mère et le père. Si l'on désire préserver l'intégrité du régime, on devrait permettre la déductibilité des paiements forfaitaires sur une période de cinq ans.

En dernier lieu, le document traite des effets sur les pauvres du régime d'impôt sur le revenu des particuliers. Puisque les femmes constituent une part disproportionnée des pauvres, ces mesures les intéressent de très près. Dans la mesure où la *Loi de l'impôt sur le revenu* favorise les personnes à revenu élevé, elle désavantage en grande partie les femmes. Cette discrimination est directe et évidente lorsque, par manque d'argent, les femmes ne peuvent tirer parti des dispositions fiscales. Celles-ci sont aussi affectées indirectement par l'augmentation des autres impôts que provoquera la perte de recettes occasionnée par la réforme fiscale. Or, tout comme dans le cas des taxes de vente, ce sont les femmes qui auront à porter le fardeau de ces autres impôts. Il est aussi question de la réforme du régime d'impôt des sociétés dans la

mesure où elle pourrait toucher les femmes tant à titre d'entrepreneures que de salariées.

En conclusion, nous nous penchons sur le projet de substituer une taxe de vente multi-stades à la taxe sur les ventes des fabricants. L'on présente et l'on analyse les diverses propositions faites par le gouvernement dans le *Livre blanc sur la réforme fiscale.* L'auteure se prononce contre un recours aussi marqué au régime de la taxe de vente pour remplacer l'impôt sur le revenu des particuliers. Les taxes de vente sont régressives. On explore les possibilités de réduire la régressivité en faisant appel à des exonérations de l'assiette fiscale ou en accordant des crédits d'impôt. Il faudra probablement recourir à ces deux types d'allégements si l'on donne suite à la réforme de la taxe de vente.

OBJECTIFS ET HYPOTHÈSES

La meilleure façon d'amorcer une analyse des objectifs que devrait poursuivre le régime fiscal, c'est peut-être de réitérer trois des buts énoncés en 1966 par la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (la commission Carter), pour laquelle les objectifs du régime fiscal canadien étaient les suivants[1] :

- Assurer le taux maximum de croissance de la production actuelle et future des biens et services que désire la population.
- Répartir équitablement la production.
- Sauvegarder la liberté et les droits individuels.

Le premier objectif pourrait signifier que le régime fiscal doit aider le Canada à réaliser ses possibilités économiques. Il donnera donc nécessairement lieu à des mesures susceptibles de créer les conditions favorables à une participation pleine et entière des femmes, qui pourraient constituer 50 % de la population active. Or, tel n'est pas le cas actuellement. La répartition équitable des biens et services compose le deuxième objectif. Celui-ci importe énormément aux femmes qui se retrouvent en nombre disproportionné chez les pauvres. Bien que le régime fiscal à lui seul ne puisse jamais régler ce complexe problème de pauvreté, il devrait à tout le moins éviter de l'exacerber en privilégiant indûment les personnes à revenu élevé. Il faut enrayer la féminisation de la pauvreté.

Le troisième objectif vise la protection de la liberté individuelle. Du point de vue des femmes, il s'agit à tout le moins d'éliminer les injustices flagrantes et systémiques que renferme la *Loi de l'impôt sur le revenu.* En effet, l'égalité des personnes appelle des dispositions favorables aux femmes en vue de garantir leur pleine participation à la société canadienne et à la population active. Il faut réparer les injustices du passé.

Ces objectifs (mais non leur interprétation) datent de 1966. Or, vingt ans plus tard, nous sommes encore loin d'avoir atteint ces buts par l'entremise du régime fiscal. Au moment où l'on s'apprête à opérer une réforme

en profondeur de la fiscalité, il semble opportun d'évaluer les raisons de cet échec et, encore plus, d'examiner les choix qui s'offrent à nous.

Il convient en premier lieu de répéter les principes qui, de l'avis de la plupart des experts fiscaux, devraient fonder toute politique ou disposition fiscale. La plupart des fiscalistes souscrivent aux critères suivants : l'équité, la neutralité, l'efficience et la simplicité. À cela nous ajouterions l'**égalité**.

La commission Carter ainsi que les gouvernements qui se sont succédé depuis ont déclaré que l'équité devait avoir priorité. Sur le plan fiscal, l'équité revêt une double signification : elle peut être soit horizontale, soit verticale. L'**équité horizontale** exige qu'on accorde un traitement aux personnes dont la situation est équivalente. L'**équité verticale** demande que l'on traite les personnes dont la situation diffère de manière à tenir compte des différences. C'est ainsi que l'on justifie l'impôt progressif (des taux d'imposition qui augmentent avec le revenu). Le concept de **capacité de payer** va évidemment de pair avec ces deux types d'équité et reconnaît que certains citoyens sont davantage en mesure de contribuer que d'autres. Il peut aussi s'agir d'une reconnaissance que la répartition des richesses avant l'impôt est inégale et que les dispositions fiscales devraient en tenir compte.

L'**égalité** est une autre norme à laquelle devrait satisfaire le régime d'impôt sur le revenu. Elle n'est pas synonyme d'équité : elle devrait figurer sur la liste même si tel n'a pas été le cas dans le passé. L'égalité déborde le cadre du simple bien-être économique et englobe d'autres facteurs sociaux tels que l'âge, le sexe et la race, qui ne font pas nécessairement partie du vocabulaire traditionnel de l'équité fiscale. À ce titre, l'égalité constitue un objectif en soi; l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* pourrait en outre le rendre obligatoire.

Il existe deux types d'égalité : l'égalité des règles (ou formelle) et l'égalité des résultats (ou matérielle). On obtient l'égalité des règles en s'assurant qu'aucun des articles de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (la Loi) n'est manifestement discriminatoire. L'égalité des résultats exige d'aller plus loin : il faut abolir les dispositions qui font preuve d'une discrimination systémique et

possiblement recourir à l'action positive. Par exemple, les dispositions de la Loi qui donnent lieu à une discrimination systémique telles que l'exemption de personne mariée devraient être modifiées (cet argument fait l'objet d'un examen détaillé plus loin dans ce document). Il convient aussi d'adopter des dispositions en vue de favoriser l'égalité telles que, par exemple, un crédit de 500 $ pour dépenses relatives à un emploi à l'intention des contribuables qui entrent sur le marché du travail ou qui y retournent après une absence de quelques années. Puisque les femmes ont davantage tendance à interrompre leur travail que les hommes, celles-ci seraient les principales bénéficiaires de cet avantage fiscal. Il est grand temps que le régime fiscal reconnaisse pleinement les besoins des femmes.

À première vue, le principe de **neutralité** relève davantage de l'efficience bien qu'il ait aussi un rapport direct avec la justice sociale. Ce principe veut que tous les types de revenus et d'activités soient imposés également afin de ne pas dénaturer les choix des contribuables. Une telle distorsion des choix économiques et sociaux peut être doublement préjudiciable à la société. Elle peut tout d'abord occasionner une mauvaise répartition des ressources, notamment lorsqu'on retire de l'argent d'activités que le régime fiscal n'encourage pas pour l'affecter à des activités jouissant d'un traitement fiscal préférentiel. Le cas échéant, le gouvernement ignore les retombées sur les autres activités; par conséquent, des activités souhaitables peuvent en souffrir. L'État tente de ne pas intervenir dans l'économie par l'entremise du régime fiscal car les particuliers perdent plus d'avantages que le gouvernement n'en obtient. Cet écart constitue la **charge fiscale excédentaire**.

Le principe de neutralité tente ensuite de satisfaire aux exigences de la justice sociale. Un régime fiscal qui encourage les particuliers à opter pour des modes de vie ou des investissements qui ne sont pas nécessairement dans leur plus grand intérêt risque de fausser leurs choix; il se peut, par exemple, qu'on préfère l'union de fait au mariage, ou vice versa, en raison du traitement fiscal accordé aux célibataires et aux personnes mariées. Cette recherche de la neutralité découle de l'engagement libéral classique envers l'autonomie individuelle : chacun devrait être aussi libre que possible de définir et de réaliser sa propre conception du bien. Exception faite des situations de

paternalisme justifiables, lorsque l'État s'arroge le pouvoir d'orienter la vie des particuliers, il ne respecte pas leurs aptitudes à titre d'êtres rationnels et « ne prend pas au sérieux la distinction entre les personnes[2] ». Cela semble certes être le cas de l'attitude envers les femmes que laisse transparaître la Loi.

Il convient aussi de mentionner le critère d'efficience. Ce principe exige que les impôts optimisent les bénéfices économiques. Il pourrait, de toute évidence, contredire le principe de neutralité et obliger à redresser les imperfections du système de marché par un recours à des pénalités ou à des primes. Il se peut aussi qu'il oblige à frapper de plus lourds impôts des articles ou des activités dont la demande est inélastique (tels que le travail des travailleurs primaires) que ceux dont la demande est plus élastique (le travail des travailleurs secondaires). Cela aurait pour effet de réduire les effets de substitution et d'améliorer l'efficience puisque les travailleurs secondaires dont l'élasticité de l'offre est relativement élevée font face à un taux réel d'impôt relativement fort.

En dernier lieu, le régime fiscal devrait être simple. Le fisc doit pouvoir compter sur cette simplicité afin d'administrer le régime à peu de frais. Celle-ci profite aussi aux contribuables en leur permettant de comprendre les dispositions qui les touchent et de s'y conformer; cela favorise souvent la transparence et la stabilité du régime. Il ne faut jamais perdre de vue l'objectif de simplicité bien qu'il s'avère de plus en plus difficile de le respecter dans la conjoncture actuelle, si complexe. Il arrive souvent qu'on obtienne la simplicité aux dépens de l'équité. Chaque fois que la Loi tente de tenir compte de circonstances particulières ou d'exonérer certains articles, le régime devient plus complexe. Il faut opter pour la simplicité lorsqu'il est possible de l'atteindre sans créer d'inégalités. Toutefois, quand il faut choisir entre l'équité et la simplicité, l'équité doit prévaloir pour autant que les frais d'administration ne soient pas prohibitifs.

Compte tenu de ces objectifs et de ces critères, nous recommanderons des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin que celle-ci satisfasse mieux et davantage les besoins des femmes.

LE RÉGIME D'IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS

L'entité fiscale pertinente

En politique fiscale, on ne cesse de s'interroger sur la détermination de l'assiette de l'impôt. Dans son quatrième rapport sur l'impôt simplifié publié le 17 juin 1986, le Comité permanent des finances et des affaires économiques de la Chambre des communes recommandait

> que le ministre des Finances envisage la possibilité de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour offrir aux conjoints la possibilité de remplir des déclarations conjointes d'impôts sur le revenu[3].

Il pourrait s'agir d'un premier pas vers l'introduction d'une entité fiscale fondée sur la relation conjugale bien que le gouvernement ait réaffirmé, dans le Livre blanc, réforme fiscale 1987, son intention de conserver les déclarations individuelles.

Nonobstant cette affirmation, il semble qu'au cours des dernières années le régime fiscal canadien ait eu de plus en plus recours à l'entité conjugale. De nombreuses dispositions importantes la tiennent pour acquis, y compris l'exemption de personne mariée, le transfert entre conjoints des déductions inutilisées, les règles d'attribution, le crédit d'impôt pour enfants remboursable et le crédit de taxe sur les ventes remboursable. Nous approfondissons certaines de ces questions à la fin de la présente section.

Le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme est d'avis que la *Loi de l'impôt sur le revenu* doit minimiser le recours à l'entité conjugale comme critère d'évaluation de l'obligation fiscale ou de l'admissibilité à des avantages fiscaux. Des dispositions de ce genre imposent de réels coûts d'opportunité aux travailleurs secondaires (habituellement la femme) et faussent considérablement et injustement le choix entre le foyer et l'emploi rémunéré. Dans une société qui s'achemine, tant bien que mal, vers l'égalité, il devient de plus en plus difficile d'accepter de tels coûts. On s'est trop souvent préoccupé

des éventuelles inégalités entre les familles aux dépens de l'équité au sein même de la famille.

Le choix de l'entité fiscale se fait habituellement à partir de trois possibilités :

- le particulier;
- l'entité conjugale;
- l'entité familiale.

On peut évidemment songer à d'autres entités fiscales possibles comme, par exemple, les coopératives. Le facteur déterminant est le partage des ressources économiques qui entraîne des économies d'échelle et donc une plus grande capacité de payer. Si le mode de vie d'une contribuable accroît son bien-être économique, il augmente sa capacité de payer des impôts. Selon les partisans de ce mode d'imposition, on devrait utiliser une telle entité fiscale si ses modalités sont assez vérifiables et stables pour faciliter l'administration de l'impôt.

Au Canada, le particulier constitue actuellement l'entité fiscale. À première vue, l'impôt prélevé en fonction du revenu d'un particulier et de l'état matrimonial a peu d'effet sur l'impôt exigé d'un particulier. En effet, afin d'assurer cette neutralité, la Loi énonce des règles complexes et détaillées (les règles d'attribution) pour garantir que le fractionnement du revenu ne porte pas atteinte à l'intégrité de l'impôt individuel.

Même si la Loi cherche manifestement à préserver par là le concept d'imposition individuelle, elle renferme de nombreuses dispositions qui reconnaissent spécifiquement l'entité fiscale. Celles-ci favorisent habituellement les ménages mais beaucoup moins le conjoint à faible revenu ou sans revenu (le plus souvent la femme). Au chapitre des dispositions favorables, mentionnons l'exemption de personne mariée[4], le transfert autorisé des déductions inutilisées d'un conjoint à l'autre[5], les cotisations au REER d'un conjoint[6], et les transferts en franchise d'impôt de biens d'un conjoint à l'autre[7]. On reconnaît aussi l'entité conjugale, bien que pour des raisons différentes et avec des résultats moins favorables, en n'assujettissant pas l'exemption relative à la résidence

principale à l'impôt sur les gains en capital[8] et en accordant un crédit d'impôt pour enfants[9] et un crédit de taxe sur les ventes remboursable[10].

Pourquoi donc ce passage graduel à l'imposition de l'entité conjugale? Quels sont les avantages et les désavantages de chacun des régimes? Pour lequel faudrait-il opter afin d'introduire l'imposition fondée sur l'entité conjugale? Cela pourrait se faire de deux façons, dont l'une favoriserait le mariage et l'autre le découragerait. Chaque régime poursuit un objectif différent et se fonde par conséquent sur des raisons différentes.

L'imposition de l'entité conjugale n'alourdit pas nécessairement la charge fiscale. On peut favoriser le mariage, par exemple, en adoptant le régime « quotidien » de la France ou le régime américain qui permet un certain fractionnement du revenu entre les conjoints. Les couples réunissent leurs revenus pour ensuite partager cette somme également; ils effectuent ainsi ce que les règles d'attribution canadiennes interdisent actuellement. Pour un couple donné, l'avantage fiscal varie selon la somme partagée. Les grands gagnants sont les couples à un seul revenu tandis que les couples à deux revenus égaux bénéficient le moins de ces dispositions.

Afin de justifier un régime fondé sur les préférences sociales, il faudrait invoquer d'autres raisons que l'équité. Les partisans d'un tel régime devraient faire valoir la nécessité de favoriser le mariage au moyen de stimulants fiscaux. Or, il est peu probable qu'ils s'attirent ainsi beaucoup d'appui. Aux États-Unis, des propositions analogues ont donné lieu à beaucoup de critiques[11].

L'autre type d'imposition de l'entité conjugale, sur laquelle portent la plupart des propositions, fait appel à deux séries de taux d'imposition. Une échelle de taux progressive s'appliquerait au revenu global des couples mariés tandis que les personnes seules seraient assujetties à une échelle différente à progression plus rapide. Cela permettrait beaucoup de souplesse puisqu'on pourrait fixer des taux spécifiques pour les revenus globaux. On pourrait par contre opter pour une solution plus draconienne en vertu de laquelle on imposerait une seule série de taux à la fois aux particuliers et aux couples

mariés (comme c'est le cas en Angleterre où l'on trouve cependant une généreuse allocation d'« homme marié »).

Qu'on utilise une échelle ou deux, un couple marié aurait à payer un taux d'impôt plus élevé que si chacun des conjoints payait son impôt à titre de particulier. Un tel régime imposerait donc un « impôt sur le mariage ». L'ampleur du fardeau fiscal supplémentaire dépend du rythme de progression du taux d'impôt; de la différence entre les deux échelles; et de l'existence de déductions compensatrices, de crédits ou d'autres allégements fiscaux pour les couples mariés.

Les partisans de l'impôt fondé sur l'entité conjugale prétendent qu'il s'agit de l'entité fiscale la plus apte à incarner le principe d'équité, tant horizontale que verticale. Si le principe de la capacité de payer doit orienter une juste réforme fiscale, il faut prélever l'impôt sur l'entité qui mesure le mieux le bien-être économique et les ressources. Lors du mariage, les conjoints mettent théoriquement en commun leurs revenus et leurs autres ressources économiques et partagent les dépenses. Compte tenu de l'adage voulant que deux personnes puissent vivre à moindre coût qu'une seule, on affirme que cet arrangement procure une augmentation du revenu discrétionnaire et, par conséquent, de la capacité de payer. En outre, un régime fiscal fondé sur l'entité conjugale simplifierait sensiblement les dispositions de la Loi et leur application en éliminant le besoin d'un grand nombre de dispositions complexes, notamment les règles d'attribution.

Il est vrai qu'une telle mise en commun des ressources peut souvent procurer des économies pécuniaires et autres. On épargne en n'achetant qu'une seule voiture, une seule maison, un seul aspirateur. Le mariage permettrait de réaliser des économies de 32 à 35 % par rapport aux dépenses de personnes non mariées comparables[12]. Il permet aussi de réduire les dépenses non pécuniaires et non discrétionnaires. Un seul conjoint est tenu de faire le ménage, la cuisine et les autres tâches ménagères (ou encore mieux, les deux conjoints peuvent partager ces travaux). Cette réduction des dépenses non discrétionnaires permet de consacrer plus de temps aux loisirs ou de réduire le coût d'achat de tels services.

Voyons cependant l'envers de la médaille. Les partisans de l'imposition de l'entité conjugale invoquent une série d'hypothèses incertaines et non vérifiées. L'argument repose en grande partie sur l'hypothèse voulant que les couples mariés partagent leurs revenus et peut-être même leurs biens. Or, les chiffres disponibles n'attestent pas cette situation. Il est possible que les couples partagent effectivement leurs dépenses et, dans une moindre mesure, leurs revenus. Ce dernier partage dépend souvent de la taille du revenu — les familles ont moins tendance à partager leurs revenus au fur et à mesure que ceux-ci augmentent. On risque encore moins de partager les biens. La plupart des régimes matrimoniaux provinciaux ne s'appuient certes pas sur l'hypothèse voulant que les biens soient partagés également par les conjoints au cours du mariage.

Même si les couples partageaient effectivement leurs ressources de la sorte, le régime d'impôt sur le revenu ne devrait pas obliger les personnes à adopter certains modes de dépense ou certains types de relations. On est loin d'avoir démontré le bien-fondé de l'introduction d'un impôt axé sur l'entité conjugale.

De plus, il existe des arguments convaincants contre toute forme de reconnaissance du mariage dans le cadre du régime fiscal. Celui-ci devrait faire preuve de neutralité dans son traitement des relations entre les contribuables. Les gens doivent être libres de choisir, sans perte ou profit fiscal, le type de relation qui leur convient le mieux[13]. Qui plus est, la reconnaissance de l'entité conjugale rappelle les raisons qui ont présidé à l'introduction de l'imposition de l'entité conjugale en Angleterre. Les épouses ne pouvaient ni passer des contrats ni détenir des biens en leur propre nom. La production d'une déclaration d'impôt commune pour les conjoints constituait un corollaire nécessaire de ce refus de reconnaître le rôle économique des femmes et leur place dans la société. Tout régime fondé sur des antécédents aussi peu valables et tellement discriminatoires risque de ne recueillir que peu d'appui.

De nos jours, on s'inquiète encore davantage que toute reconnaissance de l'entité conjugale par le régime fiscal provoque une augmentation des coûts d'opportunité du travail à l'extérieur du foyer pour le travailleur secondaire

du couple, soit le plus souvent la femme. Les coûts d'opportunité représentent la valeur des autres ressources et options que l'on doit sacrifier ou auxquelles on doit renoncer en faisant un certain choix. Sur le plan fiscal, cela signifie que la Loi impose un fardeau ou des difficultés supplémentaires si l'on fait un certain choix. En pratique, la reconnaissance de l'entité conjugale favorise, sur le plan fiscal, le travail au foyer aux dépens d'un emploi rémunéré. La réforme fiscale ne doit pas donner lieu à de telles dispositions déformantes; elle doit aussi abolir les iniquités actuelles.

Les choix déformés par le régime fiscal peuvent avoir des effets considérables et des conséquences de grande portée. Le fait d'encourager les femmes à choisir la vie au foyer de cette façon peut expliquer en partie les inégalités salariales qui ont cours sur le marché. Les femmes sont spécialistes des compétences utilisées au foyer tandis que les hommes ont surtout des compétences commercialisables. Elles entrent sur le marché du travail dotées de compétences de moindre valeur que celles des hommes et gagnent donc un salaire inférieur au leur[14].

Il faut absolument évaluer avec soin et, dans la plupart des cas, abroger, (en prévoyant une clause de droits acquis au besoin) toute disposition qui oblige les femmes à rester au foyer.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* nuit aux femmes qui souhaitent travailler à l'extérieur du foyer, surtout si elles gagnent peu ou si elles travaillent à temps partiel. Puisque la plupart des femmes qui travaillent à l'extérieur du foyer se rangent dans une de ces catégories, l'abolition ou l'atténuation des partis pris du régime fiscal est essentielle, quoique controversée. Parmi les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui méritent d'être révisées, mentionnons l'exemption de personne mariée, les règles régissant le transfert des déductions inutilisées, le crédit d'impôt pour enfants et le crédit de taxe sur les ventes, et les règles d'attribution.

■ **L'exemption de personne mariée**

Un conjoint qui travaille jouit d'un allégement fiscal (3 700 $ en 1987) s'il (comme c'est le plus souvent le cas) a un conjoint dont le revenu est faible (moins de 520 $ en 1987) ou nul[15]. À cet allégement s'ajoute une disposition qui permet au conjoint au revenu élevé d'y inclure son revenu des dividendes imposables reçus par le conjoint au foyer et d'être admissible au plein montant de l'exemption de personne mariée[16]. Autrement, le revenu procuré par les dividendes serait déduit intégralement de l'allégement fiscal offert par l'entremise de l'exemption de personne mariée.

Nous accueillons favorablement la proposition du *Livre blanc* en vue de transformer l'exemption de personne mariée en crédit[17]. On éliminerait ainsi l'effet absurde et inéquitable de l'établissement de la valeur ou de la dépendance du conjoint au foyer en fonction du taux marginal d'impôt du mari. Cette situation avilit les femmes tout en favorisant les familles nanties. Une telle modification pourrait faire taire certains des critiques les plus acerbes mais elle ne réglerait pas tous les problèmes posés par cette disposition qui demeurerait à la fois inéquitable et inefficiente.

En tenant pour acquis et en renforçant la dépendance économique de la femme à l'égard de l'homme, l'exemption de personne mariée fait figure d'anachronisme. Elle abaisse aussi les femmes au foyer en les traitant comme des fardeaux économiques pour leur conjoint plutôt que comme des personnes productives. La Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada a invoqué, entre autres, cette caractérisation honteuse du conjoint au foyer en recommandant une réduction draconienne du montant de l'exemption de personne mariée[18].

Une femme ne devient pas personne à charge du fait de son mariage. Si elle décide de demeurer au foyer, c'est en raison des préférences personnelles du couple pour qui les services au foyer seront plus précieux qu'un revenu gagné à l'extérieur. Le ménage ne décide pas que la femme doit devenir personne à charge (bien qu'il puisse s'agir là d'une projet patriarcal subconscient). Toutefois, malgré ces arguments probants en faveur de l'abolition de la disposition

(sous réserve de l'adoption d'une clause de droits acquis à l'intention des femmes au foyer depuis longtemps), la prise de position en faveur de l'abolition de l'exemption soulève beaucoup de controverse.

Les personnes qui voudraient conserver la disposition prétendent habituellement que, lors du mariage, l'un des conjoints devient responsable de subvenir aux besoins financiers de l'autre. Même si une telle affirmation était vraie (et les statistiques de divorce sont loin de la corroborer), elle ne suffit pas à justifier l'énorme subside (évalué à 1,3 milliard de dollars en 1983[19]) versé par les contribuables aux conjoints qui se prévalent de l'exemption, peu importe le besoin ou les activités du conjoint au foyer.

L'on prétend aussi que la disposition garantit l'équité entre les couples à revenu unique et les couples à double revenu. L'exemption de personne mariée compenserait l'avantage du fractionnement du revenu dont jouissent les couples à double revenu. Cette idée ne tient nullement compte de la valeur du revenu fictif non imposable gagné par le conjoint au foyer grâce aux travaux ménagers. Pourtant, les couples à double revenu doivent effectuer les mêmes travaux, qu'ils les fassent eux-mêmes en empiétant sur leurs heures de loisir ou qu'ils les achètent dans le commerce. De plus, l'application de l'exemption est arbitraire. L'ampleur de l'avantage, si tant est qu'il y en ait, dépend du partage réel du revenu au sein du couple à double revenu. Cela ne procure guère un régime plus équitable.

Une raison plus légitime veut que l'exemption de personne mariée constitue la seule reconnaissance publique de l'importante contribution des personnes au foyer à la société. Il est cependant ironique que l'exemption (et donc la reconnaissance) soit accordée au mari qui travaille, supposément parce qu'il doit subvenir aux besoins de la femme au foyer. Si l'objectif est d'offrir une reconnaissance financière au précieux travail effectué au foyer, le versement devrait être fait à la personne qui exécute le travail, c'est-à-dire le conjoint au foyer. Si tel était le cas, il pourrait s'agir d'un premier pas vers le financement public de la production domestique. Toutefois, nous sommes probablement loin de réaliser un tel idéal. En effet, la seule façon de reconnaître actuellement

le travail au foyer est d'imposer sa valeur théorique; nous ne traitons pas de cette question dans le présent document.

Si l'État devait s'adonner au financement des tâches ménagères, celui-ci serait sans doute accordé (et non sans raison en période de récession) aux conjoints qui élèvent de jeunes enfants ou qui prennent soin d'un parent âgé ou invalide à la maison. On pourrait alors considérer cette disposition comme une tentative, quoique maigre et ponctuelle, d'assurer le financement public de la garde des enfants. Une telle disposition pourrait cependant avoir l'inconvénient de faire augmenter les coûts d'opportunité du travail hors du foyer.

Il convient aussi de souligner que, puisque l'exemption de personne mariée étant fonction du revenu gagné par la femme, elle peut violer sa vie privée. En fait, l'épouse est tenue de déclarer à son mari qu'elle gagne un revenu et le montant gagné au cours d'une année fiscale. Le mari n'a aucune obligation du genre. Il y a donc incursion dans la vie privée de la femme mais non de l'homme.

L'exemption de personne mariée peut aussi influer sur la décision de travailler ou non à l'extérieur du foyer. Lorsqu'un travailleur secondaire décide d'occuper un emploi rémunéré, sa décision ne devrait pas être fonction de sa situation fiscale. Pourtant, c'est ce qui se produit. L'exemption de personne mariée est un autre facteur qui fait pencher la balance en faveur du travail au foyer.

Si une femme ne peut gagner que très peu à l'extérieur du foyer ou encore si elle ne peut ou ne veut travailler qu'à temps partiel, tout coût supplémentaire occasionné par sa participation au marché du travail peut la faire hésiter. Parmi les coûts supplémentaires, mentionnons les frais de déplacement, les vêtements, des aliments-service plus dispendieux et, peut-plus important encore, les frais de garde d'enfants. Selon Rea, « les écrits laissent entendre qu'une famille à double revenu doit disposer de 18 à 30 % de plus de revenu après impôts qu'une famille à revenu unique[20] ». Les frais de démarrage sont tellement élevés que Rea conclut que « le coût marginal des gains supplé-

mentaires procurés par le travailleur secondaire est peut-être petit comparativement au coût initial de l'entrée du travailleur secondaire sur le marché du travail[21] ». Les coûts supplémentaires peuvent donc compter pour beaucoup dans la décision d'entrer sur le marché du travail ou d'y retourner. Pourtant, la *Loi de l'impôt sur le revenu* en impose une grande quantité.

On pense en tout premier lieu à la perte de l'exemption de personne mariée par le mari, ce qui entraîne une réduction du revenu global du ménage. Cela peut avoir des effets néfastes surtout lorsqu'on y ajoute la perte d'autres allégements fiscaux : la non-imposition du revenu théorique du ménage, la perte du droit de transférer les crédits fiscaux inutilisés et la réduction de la possibilité de fractionner le revenu au moyen de l'achat d'un REER pour le conjoint.

Dans le *Livre blanc* le gouvernement concédait que l'exemption de personne mariée décourageait le travail à l'extérieur du foyer. En fait, il s'agit là d'une des raisons qui ont motivé le passage d'une exemption à un crédit. Cela minimiserait l'effet de découragement sans toutefois l'éliminer. Nous recommandons fortement de réduire sensiblement l'exemption de personne mariée et de la transformer tout au moins en prestations fixes offertes aux personnes au foyer qui prennent soin de leurs enfants ou de parents âgés ou invalides. Une mise en garde s'impose cependant. Cette analyse tient pour acquis que le travail à l'extérieur du foyer remplace les tâches ménagères et ne s'y ajoute pas. Elle ne tient pas compte de la double charge de travail que supportent souvent les femmes qui occupent un emploi rémunéré. (Le temps consacré aux tâches ménagères passe d'environ 60 heures par semaine à 40 heures par semaine, soit une augmentation nette de 20 heures de travail par semaine lorsqu'une femme entre dans la population active.) Ce type d'analyse ne tient également pas compte, comme Kathleen Lahey le souligne avec tant de justesse, « des répercussions sur la qualité de la vie du remplacement d'un travail productif non rémunéré par des services achetés[22] ».

■ **Le transfert des déductions inutilisées**

On peut adresser les mêmes critiques au transfert entre les conjoints des déductions inutilisées[23]. Si un des conjoints ne peut se prévaloir de certains types d'allégements fiscaux (parce que son revenu imposable est insuffisant), la Loi permet à l'autre conjoint de les utiliser. Cela vaut pour la déduction de revenu de pension, la déduction d'invalidité et les frais de subsistance d'un étudiant. Le *Livre blanc* proposait d'ajouter les frais de scolarité à cette liste. Ici encore, la décision de travailler ou non à l'extérieur du foyer doit faire intervenir le coût de la perte de ces transferts. La proposition du *Livre blanc* de transformer ces déductions en crédits atténuerait quelque peu le problème sans toutefois le régler, car son ampleur est fonction du revenu imposable du mari et de l'admissibilité de l'épouse aux déductions.

Mentionnons en dernier lieu le régime d'épargne-retraite enregistré du conjoint bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'un transfert de déductions inutilisées. Une des dispositions de la Loi permet au conjoint (habituellement le mari) de cotiser à un REER du conjoint et de déduire ces cotisations de son impôt[24]. Cette disposition a comme objectif de permettre au mari d'assurer un revenu de retraite à son épouse qui travaille au foyer.

En pratique par contre, la situation est tout autre. Puisqu'on peut retirer les fonds au bout de trois ans et qu'ils seront alors imposés à titre de revenu de la femme, il s'agit d'un moyen simple de fractionner le revenu. L'homme obtient une déduction d'impôts pour ses cotisations et, lorsque les fonds sont retirés du régime, ils sont imposés comme s'il s'agissait du revenu de la femme pour autant qu'on les ait laissés dans le régime pendant au moins trois ans. De toute évidence, cela ne constitue un avantage fiscal que si l'épouse ne travaille pas à l'extérieur du foyer et gagne beaucoup moins que son mari. Par conséquent, il peut s'agir là d'une autre mesure qui décourage le travail rémunéré. Puisque cette disposition demeure toutefois utile, on devrait la conserver avec quelques légères modifications. Il faudrait tout d'abord resserrer les critères de dépôt, en exigeant une période de dépôt de sept ans au lieu des actuelles trois années tout en permettant de retirer l'argent lors de la retraite du conjoint, si celle-ci survient avant l'échéance

de sept ans. Si l'on retire les fonds avant cette date, ceux-ci devraient faire l'objet de pénalités fiscales ou d'intérêts sur l'impôt payé en retard.

- **Les crédits remboursables : le crédit d'impôt pour enfants et le crédit de taxe sur les ventes**

Bien que nécessaire, le crédit d'impôt pour enfants et le crédit de taxe sur les ventes imposent des coûts à la femme à titre de travailleuse secondaire. L'admissibilité aux deux crédits est fonction du revenu global du ménage. Par conséquent, si le revenu du ménage atteint ou approche la limite, tout revenu supplémentaire gagné à l'extérieur du foyer réduit d'autant la concession fiscale.

Dans ce cas-ci, cependant, la solution est loin d'être évidente. Il y a de bonnes raisons de limiter l'admissibilité à ces crédits. Lorsque l'argent se fait rare, il faut attribuer les fonds à ceux qui souffrent le plus du caractère régressif des impôts (dans le cas de la taxe sur les ventes) et à ceux qui sont dans le besoin (dans le cas des dispositions relatives aux enfants à charge). Pourtant, de telles dispositions pourraient, en décourageant le travailleur secondaire d'entrer sur le marché du travail, entraver la décision des ménages à faible revenu d'accroître leurs gains. L'augmentation du crédit de taxe sur les ventes (de 50 à 70 $ par adulte et de 25 à 35 $ par enfant) proposée dans le *Livre blanc* accentuerait cet effet. Malgré tout, les montants sont si petits à l'heure actuelle que cette hausse n'aura probablement pas d'incidence réelle. La situation pourrait cependant changer si l'on introduisait une taxe de vente générale parce que le gouvernement a promis d'accroître le montant du crédit de taxe sur les ventes remboursable et d'y rendre admissible beaucoup plus de familles. La portée de ces changements pourrait être considérable selon, évidemment, l'ampleur de l'augmentation.

■ **Les règles d'attribution**

Dans un régime d'impôt progressif, un conjoint dont le revenu est élevé a tout à gagner à fractionner son revenu et à en transférer une partie au conjoint dont le revenu est beaucoup moins élevé ou nul. Prenons par exemple le cas de M. Gagné dont le revenu imposable s'élève à 70 000 $ par année; il aura 17 967 $ d'impôt fédéral à payer (au taux de 1987). Toutefois, s'il transfère la propriété d'un immeuble locatif qui lui rapporte 35 000 $ par année à M^me^ Gagné (son épouse qui ne travaille pas à l'extérieur du foyer), ils pourront partager la facture d'impôt; chacun paiera de l'impôt sur un revenu de 35 000 $. Puisque l'impôt est moindre sur 35 000 $ que sur 70 000 $, chacun paiera 7 298 $ d'impôt, ce qui représente une économie nette de 2 701 $. À l'avenir, les économies seraient moindres si l'on réduisait les taux d'impôts. (Le *Livre blanc* propose une réduction du taux d'impôt fédéral maximum de 34 à 29 %.) Toutefois, l'exemple ne tient pas compte des impôts provinciaux qui occasionneraient une augmentation à la fois de l'impôt et des économies.

Les règles d'attribution[25] tentent d'annuler l'effet fiscal de transactions destinées à réaliser le fractionnement du revenu grâce au transfert de biens d'un conjoint à l'autre. Lorsqu'un bien est cédé pour un montant inférieur à sa juste valeur marchande, tout revenu procuré par ce bien est par la suite imposé au nom du conjoint qui a cédé le bien, mais le cessionnaire conserve son droit de propriété. Dans le même ordre d'idées, tout impôt sur les gains en capital auquel donnera lieu la vente subséquente du bien sera facturé au conjoint cédant. Il existe des exemptions spéciales pour le transfert de biens lors d'une séparation ou d'un divorce.

La question de savoir s'il faudrait ou non abroger les règles d'attribution soulève la controverse. Dans l'optique des femmes, ces règles pourraient avoir un effet néfaste en décourageant les maris de céder des biens au cours du mariage. Si les règles étaient abolies, les maris pourraient avoir intérêt à céder des biens à leur épouse afin de réaliser des économies d'impôt. Le motif serait peut-être peu honorable mais les résultats seraient souhaitables puisque les épouses détiendraient davantage de biens au cours du mariage. Certains indices donnent à penser que telle serait la situation. En 1981, on a modifié

le règlement de l'impôt pour restreindre l'exemption de gains en capital sur la résidence principale à une seule résidence par famille; avant que cette règle n'entre en vigueur, de nombreuses résidences secondaires ont été cédées à l'épouse. De telles tractations se répéteront sans doute dans le cas de l'exemption de 100 000 $ de gains en capital. On transférera des biens au conjoint pour s'assurer que les deux puissent se prévaloir de l'exemption au complet.

Même si l'abolition des règles d'attribution devait profiter aux femmes, il est difficile de recommander leur abrogation, et ce pour beaucoup de raisons. La première, et la plus importante, c'est que l'abrogation de ces dispositions profiterait surtout aux contribuables nantis. Il serait difficile de justifier la perte de millions de dollars en recettes fiscales provenant des contribuables se situant dans les premiers cinq pour cent sur le plan du revenu. L'argent pourrait profiter à beaucoup plus de femmes et de manière plus utile : on pourrait, par exemple, financer adéquatement la garde des enfants. En outre, on exagère probablement grandement les bénéfices à tirer de l'encouragement de la cession de biens entre les conjoints. Malgré le transfert du droit de propriété, il est fort possible que, dans la plupart des cas, le mari garderait une emprise sur les biens.

Les règles actuelles (énoncées à l'article 73) qui permettent le transfert libre d'impôt de biens entre les conjoints devraient toutefois être défendues vigoureusement. Lors d'une cession de biens d'une personne à une autre, il faut habituellement payer un impôt sur les gains en capital si la valeur du bien a augmenté depuis son achat. Toutefois, si les personnes en cause sont mariées, ces dispositions garantissent que le transfert de biens entre ces personnes échappe à toute obligation fiscale. Il est impératif que la Loi ne décourage pas les transferts de biens au cours du mariage. Nous accueillons favorablement les récentes modifications aux règles d'attribution qui excluent de leur champ d'application les transferts à leur juste valeur marchande de biens entre les conjoints.

Les dépenses relatives aux enfants

L'éducation des enfants comporte deux types de dépenses : le soutien — le coût de nourrir et vêtir les enfants — et les frais de garde occasionnés par le travail à l'extérieur du foyer des deux parents ou d'un parent célibataire. Les deux types de dépenses se prêtent à une analyse analogue, bien qu'il existe des différences d'importance entre les deux.

■ **Le soutien**

La Loi renferme deux dispositions qui traitent du soutien : le crédit d'impôt pour enfants remboursable[26] et l'exemption pour enfants à charge. Le crédit d'impôt pour enfants permet aux contribuables de jouir d'un crédit de 489 $ par enfant si le revenu total des parents est inférieur à 23 760 $ en 1987 (ces chiffres sont sujets à l'indexation). Puisque le crédit est remboursable, les familles qui ne paient pas assez d'impôt pour l'utiliser se voient rembourser la différence. Le remboursement est destiné à la mère puisque les conditions d'admissibilité sont les mêmes que dans le cas des paiements d'allocation familiale. Toutefois, lorsque la mère habite avec le père, ou lorsque celui-ci subvient encore aux besoins de l'enfant, il faut produire une déclaration commune. Cette disposition vise à offrir un soutien financier aux enfants dont les familles en ont besoin. En 1983, cet allégement fiscal a coûté 1,4 milliard de dollars[27].

La deuxième disposition, c'est-à-dire l'exemption pour enfants à charge[28], se transformerait en crédit si les propositions du *Livre blanc* devenaient loi[29]. Le crédit s'élèverait à 65 $ par enfant, ce qui équivaut à 17 % des paiements d'allocation familiale prévues pour 1988. Les parents pourraient choisir lequel des deux demanderait le crédit, ou chacun pourrait s'en prévaloir proportionnellement à ses dépenses. Puisque le crédit ne serait pas remboursable, le parent qui travaille à l'extérieur du foyer le demanderait. Dans la plupart des cas, cette personne serait le père. Si les parents ne pouvaient en venir à une entente sur lequel des deux devrait se prévaloir du crédit ou sur sa répartition, le ministre du Revenu trancherait[30].

Nous applaudissons au projet de convertir l'exemption en crédit. L'allégement fiscal serait alors le même pour tous les enfants, peu importe le taux marginal d'impôt de leurs parents. Il n'y aurait plus de rapport inverse entre le montant de la subvention et le besoin. Pourtant, malgré cette nette amélioration de l'équité, il ne s'agit peut-être pas encore de la disposition optimale. Cela dépend dans une grande mesure de son objectif. Quelle est donc la raison d'être du crédit d'impôt pour enfants à charge?

Fait intéressant, il existe peu de documents sur les raisons qui ont présidé à l'introduction de cette disposition. Pourtant, elle coûte fort cher. En 1983, les allégements fiscaux accordés en raison des enfants à charge se sont élevés à 940 millions de dollars[31]. La plupart des commentateurs s'entendent à dire que ces allégements fiscaux sont conformes au désir de reconnaître que les enfants abaissent le montant du revenu discrétionnaire dont jouit un contribuable. Cela réduit sa capacité de payer et devrait donc par conséquent réduire son obligation fiscale. Ce point de vue, qui ne fait pas l'unanimité, tient évidemment pour acquis que les enfants sont des dépenses non discrétionnaires. Certains experts fiscaux rejettent une telle hypothèse et soutiennent plutôt que les enfants représentent tout simplement une décision de consommation de la part des parents — une décision qui ne diffère pas tellement de celle d'acheter une grande maison, une Mercedes Benz ou un bateau de plaisance. À ce titre, elle ne devrait pas être subventionnée par l'État.

On peut invoquer deux séries d'arguments pour défendre les allégements fiscaux accordés aux personnes avec enfants à charge. La première a trait au bien commun. La société a tout intérêt à s'assurer que l'on subvienne aux besoins des enfants. Si telle est la raison de l'allégement fiscal, il devrait prendre la forme d'un crédit d'impôt remboursable. Cela garantirait que ceux qui en ont le plus besoin le reçoivent effectivement. À l'heure actuelle, si une contribuable n'a pas assez de revenu pour payer de l'impôt, elle ne peut se prévaloir de l'exemption (bien qu'elle puisse être admissible au crédit d'impôt pour enfants). À vrai dire, il serait plus juste d'offrir un crédit d'impôt décroissant qui permettrait à celles qui en ont le plus besoin d'en profiter davantage.

Un tel régime ne serait pas nécessaire (bien qu'on pourrait toujours opter en sa faveur) si l'on cherchait avant tout à créer l'équité entre les contribuables. On réaliserait l'équité entre les contribuables avec enfants et ceux sans enfant en reconnaissant les responsabilités financières supplémentaires des contribuables avec enfants.

Jusqu'à un certain point, cela témoignerait aussi d'une reconnaissance par la société des besoins des générations à venir. L'allégement fiscal constituerait un léger encouragement, ou à tout le moins un signe que la société accepte de subventionner, quoique modérément, l'éducation des enfants. Si tel est l'objectif de l'allégement fiscal, il n'y a plus qu'à y consacrer suffisamment d'argent. Les sommes sont actuellement tellement minimes qu'elles ne peuvent vraiment exercer une influence sur la décision d'avoir des enfants. Cette disposition peut cependant influer quelque peu sur la décision de l'un des conjoints de quitter un emploi après la naissance ou l'adoption d'un enfant puiqu'il est possible de récupérer une fraction du revenu perdu.

Quelle que soit la raison, un allégement fiscal à l'intention des personnes avec des enfants à charge demeure une bonne idée. L'éducation des enfants entraîne des coûts, et les gouvernements devraient reconnaître l'importante fonction que les parents remplissent au nom de la société en élevant des enfants. L'ensemble des contribuables, et non seulement ceux qui ont des enfants, devraient partager certaines de ces dépenses. Il conviendrait toutefois de favoriser ceux qui ont davantage besoin d'aide. Le *Livre blanc* propose une mesure en ce sens, c'est-à-dire la conversion de l'exemption en crédit, qui garantirait que tous les contribuables avec le même nombre d'enfants recevraient le même avantage fiscal. D'autres changements s'imposent. Il faudrait plus particulièrement accorder les crédits aux personnes qui ne gagnent pas assez d'argent pour payer de l'impôt. Il s'agirait tout simplement d'offrir un crédit remboursable. De plus, un crédit décroissant permettrait de favoriser ceux qui en ont le plus besoin, particulièrement les chefs de famille monoparentale qui sont le plus souvent des femmes. Il permettrait en outre aux mères qui ne travaillent pas à l'extérieur du foyer de se prévaloir du crédit.

■ **Les frais de garde**

Bien que bon nombre des arguments en faveur de l'allégement fiscal visant les frais de garde des enfants soient identiques à ceux invoqués dans le cas des frais de soutien, d'autres considérations interviennent. On peut prôner un allégement pour les frais de garde au nom du droit des femmes de participer également à la population active ou d'une reconnaissance que les frais de garde considérables encourus par les mères qui occupent un emploi rémunéré peuvent fausser les décisions relatives à la participation au marché du travail.

Une femme qui envisage de travailler à l'extérieur du foyer doit évaluer les coûts que cette décision occasionnera, notamment le transport, les vêtements, les impôts supplémentaires et les frais de garde (qui sont la dépense la plus importante). Si elle ne peut que travailler à temps partiel ou qu'elle travaille à temps plein dans un emploi mal rémunéré, il peut être financièrement irrationnel de travailler à l'extérieur du foyer; les coûts supplémentaires l'inciteront à demeurer à la maison. Les impôts et les autres dispositions qui influent sur cette décision ont donc pour effet de renforcer les stéréotypes et les rôles sexuels au sein des familles. Il faut, dans la mesure du possible, minimiser ou éliminer ces coûts grâce à des subventions ou à des allégements fiscaux.

Ces allégements doivent porter sur les frais de garde d'enfants, qui représentent une dépense considérable. Il peut s'agir d'un allégement fiscal direct offert à la mère (ou au travailleur secondaire) pour payer les frais de garde que lui occasionne son travail à l'extérieur du foyer. C'est ce que fait la Loi, quoique de façon quelque peu avare, en permettant une déduction de 2 000 $ par enfant par année au chef de famille monoparentale ou au conjoint gagnant le plus faible revenu dans un couple à double revenu[32]. Cette déduction peut s'appliquer à un maximum de quatre enfants.

Le montant de la déduction est insuffisant : il en coûte beaucoup plus que 2 000 $ par année pour prendre soin d'un enfant. Il faudrait donc offrir un montant plus réaliste. Il importerait toutefois de fixer un maximum afin de ne pas avoir à payer de dispendieuses préférences — par exemple une

bonne logée et nourrie (bien que cela ne s'avère pas toujours le choix le plus dispendieux si l'on tient compte du nombre d'enfants). On pourrait offrir les trois quarts des frais d'une garderie moyenne de bonne qualité. De plus, l'allégement fiscal devrait prendre la forme d'un crédit pour s'assurer que toutes les femmes obtiennent le même financement, peu importe leur revenu. Le montant devrait aussi être indexé afin que l'inflation ne lui porte pas atteinte.

Le régime fiscal peut aussi servir à réduire le fardeau des frais de garde d'enfants en offrant des encouragements fiscaux aux employeurs qui offrent des services de garderie. Il peut s'agir de déductions pour amortissement accéléré pour l'achat de toute immobilisation utilisée dans les installations de garderie. Il ne faudrait toutefois pas que les installations de garderie subventionnées destinées aux employées soient imposées à titre d'avantages sociaux.

Habituellement, on estime qu'il n'est pas indiqué d'offrir de tels encouragements par l'entremise du régime fiscal. L'inefficacité des encouragements fiscaux est notoire. Il est difficile d'en établir le coût et d'en évaluer les bénéfices; on n'a habituellement peu ou pas d'emprise sur l'ampleur de la subvention ou sur son utilisation. Il serait sans doute préférable de recourir à des garderies contrôlées par l'État afin d'assurer un contrôle de la qualité et d'obliger à rendre des comptes pour l'utilisation des subventions. En attendant, par contre, des encouragements offerts aux employeurs pourraient pallier le problème.

Les pensions alimentaires et les allocations d'entretien

Les dispositions fiscales relatives aux pensions alimentaires et aux allocations d'entretien peuvent elles aussi nuire aux femmes[33]. Ces pensions sont versées par un conjoint séparé ou divorcé à son ex-conjoint en vertu d'une ordonnance du tribunal ou d'un accord de séparation.

Les dispositions sont simples mais injustes. Le conjoint qui verse la pension (habituellement le mari) a droit de déduire de son revenu imposable le plein montant de tous les versements admissibles faits à l'ex-conjoint et (ou) aux enfants. Le bénéficiaire (habituellement la femme) doit déclarer ces versements à titre de revenu et payer de l'impôt à son taux d'impôt marginal.

Cette disposition affiche certaines lacunes qui jouent toutes contre la bénéficiaire. On se demande tout d'abord pourquoi il est nécessaire de frapper ces versements d'un impôt. Au cours du mariage, l'épouse n'a pas à payer d'impôt sur l'argent que son mari lui donne pour subvenir à ses besoins. Ce type de versement n'est pas conforme au concept habituel de source qu'utilise la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour définir le revenu. D'autres bénéfices exceptionnels tels que les biens transmis par décès et les dons ne sont pas imposables. C'est en fait parce que ces paiements constituent des dépenses déductibles pour le conjoint tenu de faire le paiement qu'ils représentent un revenu imposable pour le bénéficiaire. La Loi impose une certaine réciprocité mais il convient d'examiner pourquoi les paiements sont déductibles. Rien de tel n'existe au cours du mariage. Le seul allégement fiscal comparable est l'exemption de personne mariée dont le montant est souvent très petit comparativement au paiement ordonné par le tribunal lors d'une séparation ou d'un divorce. Pourquoi les paiements deviennent-ils déductibles lorsque le même couple divorce? Pourquoi une loi qui interdit le fractionnement du revenu au cours du mariage le permet-elle lors de la dissolution du mariage?

On pourrait soutenir que la déduction encourage fort utilement le conjoint tenu d'effectuer les paiements à respecter ses engagements. Malgré l'existence de ces dispositions fiscales, on estime que le taux de défaut de paiement des pensions alimentaires ordonnées par les tribunaux s'élève à 85 %. Le problème est d'envergure et les dispositions actuelles ne portent évidemment pas fruit. Il existe d'autres façons, peut-être plus déplaisantes mais néanmoins plus efficaces, de garantir le paiement d'une pension alimentaire. Il serait par exemple possible, à l'instar de l'Ontario, d'adopter une loi prévoyant la saisie-arrêt du salaire des débiteurs en défaut.

Ce subventionnement du divorce grâce aux déductions fiscales est dispendieux (environ 95 millions de dollars en 1983[34]) et inutile. On devrait le remplacer par un crédit d'impôt équivalant à l'exemption de personne mariée (s'il en est) ou légèrement supérieur (pour tenir compte de la réduction de la capacité de payer du fait que deux personnes peuvent vivre à moindre coût qu'une seule). En corollaire, les pensions alimentaires ne devraient pas être considérées comme un revenu aux fins de l'impôt.

Si l'on n'opère pas de tels changements, il faudrait songer à rendre la pension alimentaire forfaitaire admissible à un crédit d'impôt. Actuellement, seuls les versements périodiques sont déductibles, ce qui encourage le recours à de tels paiements (mensuels ou autres). Toutefois, les paiements périodiques ont tendance à renforcer et à maintenir la relation de dépendance financière entre les conjoints. Il serait beaucoup plus souhaitable de favoriser l'autonomie complète et probablement plus facile de réunir l'argent nécessaire si les paiements forfaitaires faisaient l'objet d'allégements fiscaux. De plus, puisque les paiements forfaitaires sont versés lors de la séparation ou en quelques versements peu de temps après, ils pourraient permettre de réduire les défauts de paiement. Cette modification profiterait avant tout aux contribuables nantis qui sont les plus susceptibles de disposer d'assez d'argent pour faire des paiements forfaitaires élevés. Il faudrait aussi imposer une limite au montant déductible pour éviter de subventionner excessivement le divorce. De plus, il conviendrait d'interdire la déduction du plein montant au cours de l'année du versement et plutôt de permettre de l'étaler sur cinq ans.

Les dispositions relatives aux allocations d'entretien des enfants sont encore plus manifestement discriminatoires. Non seulement la bénéficiaire de telles allocations ne peut-elle déduire les dépenses encourues pour subvenir aux besoins de l'enfant mais elle doit aussi inclure dans son revenu les allocations d'entretien versées par l'ex-conjoint et payer des impôts en conséquence. Cela est injuste et sans justification. Les allocations d'entretien des enfants ne devraient pas être incluses dans le revenu de la bénéficiaire. De plus, si les paiements demeurent déductibles pour le débiteur, la bénéficiaire doit jouir d'un droit égal ou, dans le cas d'un maximum imposé, proportionnel de déduire les dépenses effectuées au nom de l'enfant.

Il faudrait enfin signaler que le parti pris dont font preuve ces dispositions aide les hommes riches à payer la pension alimentaire. Puisque celle-ci est déductible du revenu, ce sont les contribuables dont le taux d'impôt est le plus élevé qui en profitent davantage. On comprend mal le bien-fondé d'un tel traitement préférentiel. Il faudrait transformer la déduction en crédit, tout comme on envisage de le faire dans le cas des exemptions personnelles. Il n'existe en outre actuellement aucune limite au montant admissible à la déduction, pour autant qu'il satisfasse aux critères, particulièrement ceux de « périodicité » et d'« entretien ». Les tribunaux ont donné une interprétation assez large du concept d'entretien qui signifierait le maintien du niveau de vie dont jouissaient les conjoints avant la dissolution du mariage. Il s'agit là d'un facteur important, et avec raison, dans la détermination du montant de la pension alimentaire, qui ne devrait cependant pas intervenir dans la détermination des allégements fiscaux. Le montant de la subvention varie selon l'écart entre le taux d'impôt marginal des conjoints, mais il s'agit toujours d'une subvention qui pourrait être mise davantage à profit pour aider les chefs de familles monoparentales, qui sont habituellement des femmes. Il faudrait par conséquent imposer une limite au crédit d'impôt relatif à ces paiements.

Les femmes et la pauvreté

Les effets des dispositions fiscales sur les pauvres sont d'une extrême importance; ils importent particulièrement aux femmes, qui représentent un pourcentage disproportionné des pauvres. En 1985, le Conseil national du bien-être social estimait que le taux de pauvreté des femmes seules atteignait 41,9 %, comparativement à 30,5 % pour les hommes seuls. Les familles monoparentales dirigées par les femmes sont aussi beaucoup plus susceptibles d'être pauvres — 46,7 % vivaient sous le seuil de la pauvreté comparativement à seulement 9,6 % dans le cas des familles dirigées par des hommes. Cette tendance se maintient dans la vieillesse : la moitié des femmes âgées seules vivent sous le seuil de la pauvreté comparativement à seulement le tiers des hommes seuls[35]. Il semble donc que la féminisation de la pauvreté se poursuive sans relâche.

Comment le régime fiscal fait-il preuve de discrimination contre les pauvres? Une des façons les plus évidentes, que reconnaissait récemment le gouvernement dans son *Livre blanc*, est le recours aux déductions plutôt qu'aux crédits. Les déductions favorisent les contribuables nantis qui ont les taux marginaux d'impôt les plus élevés. Les crédits d'impôt accordent par contre le même allégement à tous les contribuables. Lorsqu'on cherche à encourager certains types d'activités ou à offrir un allégement, il convient de recourir à un crédit, au besoin remboursable. On améliore ainsi l'équité en accordant le même allégement à tous les contribuables, peu importe le revenu imposable, tout en augmentant le revenu des contribuables moins nantis. Le coût supplémentaire de cette proposition peut être récupéré en réduisant les allégements offerts aux contribuables se situant dans les plus hauts paliers d'imposition.

Le gouvernement a admis l'iniquité du recours aux déductions plutôt qu'aux crédits, mais il a agi avec trop de prudence en proposant de ne convertir en crédits que les exemptions personnelles et certaines déductions, notamment le revenu de pensions, les frais de scolarité, l'éducation, les dépenses médicales et les dons de charité. Nous nous réjouissons de cette mesure mais le gouvernement aurait pu, et en fait aurait dû, allonger la liste. Il serait indiqué de convertir en crédits les pensions alimentaires et les allocations d'entretien, les cotisations aux régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et aux régimes enregistrés de pensions (REP), les frais de garde d'enfants et les frais de déménagement.

Cela revêt une importance particulière dans le cas des REER à l'égard desquels la déduction maximum atteindra 15 500 $ par année d'ici 1994. Il est peu probable que les contribuables à faible revenu puissent investir de telles sommes dans un REER; la disposition favorise donc les contribuables à revenu élevé. L'on prétend qu'il faille encourager les contribuables à épargner en vue de la retraite. Or, les personnes qui disposent de 15 500 $ à investir chaque année risquent fort peu d'être démunies lors de leur retraite. La dépense fiscale qu'entraîne cette déduction serait beaucoup mieux employée si l'on finançait des régimes de retraite à l'intention des contribuables moins nantis. En 1983, les déductions au chapitre des REER et des REP ont coûté au

gouvernement 4,9 milliards de dollars, à l'époque où la déduction était limitée à 3 500 $ pour les personnes participant à un régime de retraite de l'employeur et à 5 500 $ pour les travailleurs autonomes et les employés sans régime de retraite d'un employeur.

D'autres dispositions de la Loi accordent aussi des avantages indus aux contribuables les plus riches. Les réductions de taux proposées dans le *Livre blanc* sont, dans l'ensemble, plus avantageuses pour les contribuables à revenu élevé. Il est louable que 850 000 personnes verront leur nom retiré du rôle d'impôt si l'on donne suite aux recommandations du *Livre blanc* mais, comme plusieurs commentateurs ont eu vite fait de le souligner, la plupart de ces personnes avaient été ajoutées au rôle à la suite des budgets antérieurs du gouvernement progressiste-conservateur.

De plus, le maintien de l'exemption pour les gains en capital proposé dans le *Livre blanc* est décevant. La réduction du montant admissible de 500 000 à 100 000 $ ne devrait pas faire oublier le fait que les contribuables admissibles à cette déduction jouiront d'un revenu non imposable de 100 000 $. Malheureusement, aucun chiffre ne permet de connaître la répartition du recours aux dispositions sur les gains en capital selon le sexe, mais il ne serait pas farfelu d'estimer qu'elles profitent beaucoup plus aux hommes qu'aux femmes. Pourquoi accepter des propositions qui auront pour effet d'accroître les disparités de revenus en permettant à ceux qui en ont le moins besoin de payer moins d'impôt? De plus, les avantages disproportionnés attribués aux contribuables masculins garantissent que ceux-ci conserveront leur emprise sur les ressources du pays et, par conséquent, leur pouvoir économique et politique. On pourrait faire une analyse analogue dans le cas des raisons et des conséquences de la non-inclusion des biens transmis par décès et des dons dans l'assiette fiscale. Ce revenu devrait être imposé mais ne l'est pas en vertu du régime fiscal actuel.

Il faut enfin mentionner la proposition, énoncée dans le *Livre blanc*, d'abolir la déduction de 500 $ pour dépenses relatives à un emploi. Cela nuira aux femmes qui entrent sur le marché du travail. Comme nous l'avons déjà mentionné, la participation au marché du travail entraîne des coûts

supplémentaires considérables. Ces frais sont particulièrement élevés au début. Or, la déduction pour dépenses liées à un emploi offrait un certain allégement fiscal à l'égard de quelques-uns de ces coûts. La perte de la déduction pourrait jouer contre la décision de travailler à l'extérieur du foyer. Il faudrait conserver une telle disposition en lui conférant un caractère plus sélectif. On devrait offrir un crédit pour les dépenses liées à un emploi au cours des trois premières années de travail du contribuable, que celui-ci entre pour la première fois sur le marché du travail ou qu'il y retourne après une absence de deux ans ou plus. Si la société s'achemine vraiment vers l'égalité des chances, on pourrait augmenter le montant de manière à couvrir tous les frais de « démarrage » dont les femmes, en particulier, doivent tenir compte lorsqu'elles décident d'entrer sur le marché du travail ou, le plus souvent, d'y retourner. Ici encore, l'allégement fiscal devrait prendre la forme d'un crédit plutôt que d'une déduction.

LA RÉFORME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DES SOCIÉTÉS

Tout comme dans le cas de la réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers, la réforme de l'impôt sur le revenu des sociétés proposée dans le *Livre blanc* n'est pas aussi fondamentale que prévue.

Les salariées

Le *Livre blanc* propose une réduction du taux d'impôt sur le revenu des sociétés pour encourager l'investissement. Le gouvernement récupère certains des coûts de la réduction des taux en éliminant ou en minimisant certaines concessions fiscales accordées aux sociétés. On éliminerait la déduction spéciale pour les petites entreprises de fabrication. On abaisserait les déductions pour amortissement de certains articles : on frapperait plus durement les industries de capital, surtout dans le secteur manufacturier, plutôt que les industries de main-d'oeuvre. Puisque plus des trois quarts des femmes qui travaillent à l'extérieur du foyer oeuvrent dans le secteur tertiaire[36], il s'agit là d'une

bonne nouvelle pour ces dernières. Le secteur tertiaire comprend les transports, les communications et les autres services publics, le commerce, la finance, les services communautaires, commerciaux et personnels, et l'administration publique. Il s'agit plutôt d'industries de main-d'oeuvre que de capital.

Il n'y a pas cependant que des bonnes nouvelles. Les industries les plus durement touchées par la réforme, surtout si l'on donne suite à la réforme de la taxe de vente, sont les secteurs de la finance, de l'assurance et de l'immobilier. Les femmes sont fortement représentées au sein de ces secteurs (bien que dans des emplois subalternes). Toutefois, il est peu probable que ces mesures exercent des répercussions négatives sur les perspectives d'emploi dans ces industries. Le recours généralisé aux cartes de crédit et aux guichets automatiques occasionnera vraisemblablement beaucoup plus de licenciements que les modifications au régime d'impôt sur le revenu des sociétés.

Les entrepreneures

Les propositions du *Livre blanc* pourraient nuire aux femmes qui exercent un travail indépendant et particulièrement à celles qui travaillent à la maison. Afin de minimiser les coûts, de nombreuses femmes travaillent à la maison lorsqu'elles fondent une entreprise. Le projet de resserrement des exigences relatives à la déduction des frais d'un bureau à domicile pourraient avoir des conséquences nuisibles pour ces femmes. On a sans doute abusé de ces dispositions et il convient d'adopter un régime plus rigoureux. Les femmes devront se renseigner pleinement au sujet des nouveaux règlements pour s'assurer qu'on ne les décourage pas de déduire des dépenses légitimes et nécessaires.

À l'avenir, le contribuable qui désire se prévaloir de la déduction pour les frais d'un bureau à domicile devra démontrer que cet espace sert uniquement de lieu d'affaires. De plus, il devra s'agir du lieu d'affaires principal du contribuable ou d'un lieu servant régulièrement à rencontrer des clients. Une fois remplies ces conditions, le montant et le type de la déduction demeurent les mêmes. Par exemple, on pourra encore déduire une partie de l'intérêt sur

l'hypothèque, des impôts fonciers, de l'assurance, des frais de chauffage et d'électricité, des frais d'entretien et de réparation; il y aura aussi déduction pour amortissement. Toutefois, les frais ne pourront être déduits qu'à concurrence du revenu tiré de l'activité exercée dans le bureau à domicile. On ne pourra les déduire, comme dans le passé, d'autres types de revenu, par exemple un revenu d'emploi.

Enfin, la réforme de la taxe de vente risque d'occasionner une augmentation des frais de démarrage d'une entreprise. Au moment où l'on a le plus besoin de liquidités, les frais de démarrage seraient plus élevés car il faudrait payer une taxe de vente sur plusieurs articles nécessaires au lancement d'une entreprise. De plus, le coût de perception de la taxe serait difficile à assumer, surtout en phase de démarrage. L'ampleur des coûts supplémentaires dépendra en grande partie de la méthode de perception choisie et du montant que le gouvernement acceptera de verser aux petites entreprises pour aider à payer les frais d'administration. (Il s'agit d'une proposition du *Livre blanc* reliée à une taxe fédérale sur les biens et services.)

Sur une note plus positive, le ministère des Finances a estimé que le coût net des biens d'équipement serait abaissé de 4 % parce que les entreprises pourraient maintenant déduire le plein montant de l'impôt payé sur les facteurs de production tels que les articles de bureau, les matériaux de construction et plusieurs autres types de machines et d'équipement ne servant pas à la production et qui font actuellement l'objet d'impôts non remboursables. De plus, le taux d'impôt fédéral pour les petites entreprises passerait de 15 à 12 %.

LA RÉFORME DE LA TAXE DE VENTE

La réforme en profondeur de la taxe de vente constitue le principal élément des propositions du *Livre blanc*; ce n'est cependant qu'en 1988 au plus tôt qu'on donnera suite à quelque réforme que ce soit à ce chapitre. M. Wilson estime que « la refonte de la taxe de vente offre la possibilité de renforcer la croissance économique du Canada et d'améliorer l'équité fiscale[37] ».

Il est peu probable qu'on atteigne le premier de ces objectifs et tout à fait certain qu'on n'atteindra pas le deuxième. Avant d'examiner les diverses propositions en détail, il serait utile de situer les taxes de vente dans leur contexte et d'expliquer leur rapport avec le régime d'impôt sur le revenu des particuliers.

Les taxes de vente constituent une portion importante des impôts payés par le contribuable moyen et un pourcentage considérable des recettes de l'État. En 1961, par exemple, on estimait que les taxes de vente représentaient 15 % des recettes de l'État et l'impôt sur le revenu des particuliers, 23 %. En 1984, le chiffre était toujours élevé malgré une légère chute : il se situait à 12 % tandis que l'impôt sur le revenu des particuliers représentait maintenant 33 % des recettes[38]. Le solde des recettes fiscales provient des droits à l'importation, de l'impôt foncier, des impôts de sécurité sociale, des taxes sur les alcools, le tabac et l'amusement, des impôts sur les bénéfices des sociétés, des taxes sur les automobiles et le carburant et des droits d'immatriculation, des impôts sur les ressources naturelles et des autres impôts. Après l'adoption des propositions de réforme fiscale, ces chiffres évolueront sensiblement. Les impôts de consommation contribueront davantage aux recettes de l'État et représenteront une part plus importante des impôts payés par la Canadienne et le Canadien moyens. Le gouvernement entend compenser la baisse des recettes occasionnée par la modification du régime d'impôt sur le revenu des particuliers, et en particulier la réduction des taux, en introduisant une taxe de vente multi-stades ayant une large assiette. Cette taxe doit remplacer la taxe de vente fédérale actuelle, soit la taxe sur les ventes des fabricants.

La taxe sur les ventes des fabricants

Le caractère injuste de la taxe sur les ventes des fabricants (TVF) et sa difficulté d'administration appellent des changements. En vigueur depuis 1924, cette taxe offre peu d'avantages, son application tend vers l'arbitraire et son administration coûte cher. Son objectif était de garantir qu'on ne taxe qu'une seule fois les biens dans la chaîne de distribution du producteur au consommateur. Pour ce faire, les fabricants obtiennent des permis qui leur permettent d'acheter des biens libres d'impôt. Les biens manufacturés sont

frappés d'une taxe lorsqu'ils sont vendus à des entreprises ne détenant pas de permis telles que les grossistes. La taxe est généralement appliquée lors de la première vente d'un bien manufacturé au Canada.

L'assiette fiscale de la TVF est petite et illogique. Elle ne vise que le tiers de l'ensemble des biens et services. Au cours des ans, on a consenti tellement d'exemptions et apporté tellement de modifications qu'il existe maintenant 22 niveaux différents de taxes (y compris le tabac et l'alcool), allant de 0,6 % pour les produits pharmaceutiques à 6,7 % pour les véhicules moteurs. Dans une étude réalisée en 1984, on a constaté que, parmi 660 produits étudiés, chacun avait un taux de taxe réelle différent, et cela même dans le cas d'articles semblables fabriqués au sein de la même branche d'activité par divers fabricants[39]. Par exemple, le taux réel de taxe sur les textiles domestiques allait de 3,95 à 11,70 %. Les cosmétiques étaient encore plus déconcertants, leur taux s'échelonnant de 5,15 à 17,08 %. Le taux de taxe dépend maintenant davantage de la structure de l'entreprise que du type de biens fabriqués et vendus. Un tel système est manifestement inéquitable. Il nuit aux fabricants, qui sont tenus de payer des taxes plus élevées sur les mêmes produits, ce qui réduit leur compétitivité. La TVF frappe aussi les facteurs de production et favorise en outre les importations. Les consommateurs qui paient des taux de taxes énormément différents pour des biens semblables sont aussi traités injustement et inégalement.

Il existe, outre la TVF, une pléiade de taxes d'accises et de droits de douane qui rendent encore plus complexe le régime des taxes de vente. On aura cependant déjà compris pourquoi il importe de remplacer la TVF. Il est par ailleurs plus difficile de comprendre pourquoi il faut remplacer l'impôt sur le revenu par des taxes de vente.

Des impôts sur le revenu ou des taxes de vente?

Pourquoi entend-on passer de l'impôt sur le revenu à des taxes de consommation? Il n'y a pas de réponse facile. Du point de vue de l'équité, peu de raisons justifient l'imposition d'une taxe de vente qui remplacerait

l'impôt sur le revenu ou s'y ajouterait. Certains sont également d'avis qu'il ne s'agit pas de la méthode de taxation la plus efficiente[40].

■ **Le souci d'équité**

L'impôt sur le revenu constitue la méthode la plus juste de prélever un impôt. Le revenu est le meilleur indice de la capacité de payer. La souplesse offerte par l'impôt sur le revenu permet de tenir compte de la situation particulière de chaque contribuable. On améliore ainsi l'équité tant horizontale que verticale. Les contribuables gagnant le même revenu et ayant le même nombre de personnes à charge paient le même impôt.

Les taxes de vente n'offrent pas de tels avantages; en fait, leur effet est contraire. Les personnes qui ont le même revenu paient des impôts fort différents, selon les achats effectués au cours de l'année. Par conséquent, les taxes de vente pénalisent la personne qui dépense et privilégie la personne qui épargne ou, plus précisément peut-être, le contribuable qui peut se permettre d'épargner. Or, la plupart des gens ne jouissent pas d'un tel choix puisqu'ils doivent dépenser l'ensemble ou une grande partie de leurs revenus afin de maintenir leur niveau de vie. Cela est évident dans le cas des pauvres et des grandes familles. Les taxes de vente sont aussi discriminatoires à l'endroit des personnes qui vivent dans des régions urbaines où le coût de la vie est élevé.

On ne peut faire d'une taxe de vente ayant une grande assiette une taxe progressive à moins d'offrir aux consommateurs des remboursements élevés et progressifs. Plus les remboursements sont élevés, moins la taxe de vente est efficace tant sur le plan des recettes nettes que sur celui de la simplicité de fonctionnement, soit les éléments qui devraient être ses principaux avantages.

Cela dit, nous décrirons et analyserons les propositions du *Livre blanc* relatives à une taxe de vente nouvelle et améliorée.

La taxe de vente multi-stades

Comme son nom l'indique, une taxe de vente multi-stades frapperait toutes les ventes et, fait encore plus important, à tous les niveaux. Le système est simple. Chaque contribuable dans la chaîne de production, de transformation et de distribution paye une taxe sur les ventes taxables. Il reçoit toutefois un « crédit de taxes sur intrants » pour toute taxe payée sur les achats. Sous sa forme la plus simple, on calcule une taxe multi-stades en prenant les ventes taxables réalisées par une entreprise au cours d'une période donnée, en les multipliant par le taux de la taxe et en soustrayant ensuite la taxe payée par l'entreprise sur ses achats commerciaux.

Prenons un exemple. M^{me} Leblanc possède une entreprise de fabrication de meubles. En 1989, elle achète du bois et d'autres fournitures sur lequelles elle paie 3 000 $ de taxe. Au cours de la même période elle vend aussi des meubles pour une valeur de 50 000 $. Si le taux de taxe est de 10 %, elle devra verser au gouvernement les montants suivants à titre de taxe de vente en 1989 : 5 000 $ (10 % de 50 000 $) moins 3 000 $ (le crédit de taxe sur intrants), soit 2 000 $.

Le fonctionnement de cette taxe est analogue à celui d'une taxe de vente au détail qui s'appliquerait à tous les niveaux, le fardeau ultime de la taxe étant porté par le consommateur. Puisque la taxe proposée viserait les dépenses de consommation intérieure, elle s'appliquerait aux importations mais non aux exportations.

La personne assujettie à la taxe est celle qui exploite une entreprise (l'« activité taxable »). La taxe frappe les fournitures taxables. L'expression « fournitures taxables » a été choisie de manière à englober un éventail beaucoup plus vaste d'articles que l'expression « biens taxables ». Elle comprendrait de nombreuses transactions, notamment la vente, la location, le transfert ou l'aliénation de biens et toute prestation de services.

Selon le régime adopté, il pourrait exister des exonérations de la taxe multi-stades. Il y a deux types possibles de biens non taxés : les biens exonérés et les biens détaxés. Les vendeurs n'auraient pas à payer la taxe sur les fournitures exonérées. Toutefois, ils ne pourraient demander de crédit de taxe sur intrants à l'égard des achats taxés qui auraient servi à faire ces fournitures. Ce type d'exonération sert habituellement à aider les petites entreprises et les organismes sans but lucratif. Il pourrait toutefois avoir des effets néfastes si le vendeur achetait de nombreuses fournitures taxées car celui-ci ne pourrait demande de crédit à leur égard. Par contre, les fournitures détaxées ne seraient pas taxables mais le vendeur pourrait demander un crédit de taxe sur intrants à l'égard des achats servant à faire ces fournitures. Les exportations seraient sans doute détaxées de même que tout autre bien ou service auquel le gouvernement déciderait d'accorder cette désignation, tels que les aliments.

Les options

Le gouvernement a présenté trois options de mise en oeuvre de la taxe de vente multi-stades :

- une taxe fédérale sur les biens et services;
- une taxe fédérale à la valeur ajoutée;
- une taxe de vente nationale.

Les trois options font essentiellement appel à la même taxe (une taxe à la valeur ajoutée) et diffèrent uniquement quant à la souplesse d'application, au nombre de gouvernements qui se partagent les recettes et à la complexité administrative.

■ **Une taxe fédérale sur les biens et services**

Une taxe fédérale sur les biens et services (TBS) s'appliquerait à un taux uniforme à quasiment tous les biens et services au Canada. Étant donné l'assiette globale de la taxe, les entreprises pourraient soit l'inclure dans leurs prix, soit l'indiquer séparément et l'appliquer au moment de l'achat.

On estime que la TBS est la meilleure des deux options fédérales en raison de sa facilité d'administration. Les coûts d'observation seraient faibles car les entreprises pourraient établir leur obligation fiscale pour une période donnée à l'aide des renseignements comptables déjà tenus par les entreprises. Puisqu'il ne serait pas nécessaire de débiter à part la taxe sur chaque facture, celle-ci serait comprise dans les prix de vente des détaillants et seraient donc invisible pour les consommateurs. Les taxes de vente provinciales seraient ensuite ajoutées au total, comme c'est actuellement le cas des taxes fédérale et provinciales.

Un tel système est simple. Il minimise les exemptions, utilise un taux unique et n'oblige pas à coordonner deux régimes de taxes de vente distincts à l'échelle du détail. Le *Livre blanc* propose le versement d'un droit de perception de la taxe aux petites entreprises afin de compenser en partie leurs coûts d'observation.

Le principal inconvénient d'une TBS fédérale tient au fait qu'elle n'offre pas la possibilité d'exempter des produits ou des secteurs en particulier de l'économie. Cela n'est possible qu'avec un système de facturation de la taxe.

■ **Une taxe fédérale à la valeur ajoutée**

Ce type de taxe de vente est à la fois plus raffiné et plus complexe. Il se distingue en ce qu'il permet une plus grande souplesse dans le choix des biens à taxer. Par contre, il provoque une augmentation considérable des coûts d'observation puisque les entreprises devraient présenter des factures pour

justifier leurs demandes de crédit sur intrants. Ce système obligerait à calculer la taxe séparément au moment de l'achat. Les consommateurs en seraient donc conscients. Sur le plan politique, elle serait peut-être moins souhaitable puisque les contribuables connaîtraient la pleine ampleur de l'augmentation des taxes découlant de la réforme de la taxe de vente.

■ **Une taxe de vente nationale**

Ce type de taxe de vente cherche à créer une assiette fiscale commune pour les taxes de vente fédérale et provinciales. Il offre cependant assez de souplesse pour permettre des taux provinciaux variables. Le taux fédéral serait le même dans toutes les provinces. À maints égards, le fonctionnement de la taxe de vente nationale s'apparenterait aux mécanismes en place pour l'impôt direct des particuliers et des sociétés. Afin de tenir compte des taux variables selon les provinces, une taxe de vente nationale serait appliquée dans la province où les biens ou services sont consommés. Le taux global de taxe applicable à une vente en particulier serait donc établi en fonction de la destination des biens ou du lieu de consommation des services.

Là encore, l'assiette fiscale serait vaste. Une taxe de vente nationale exigerait aussi la présentation de factures pour calculer l'obligation fiscale et les crédits sur intrants; cela entraînerait des coûts et compliquerait l'administration. Afin de répartir les recettes fiscales entre les provinces, par exemple, les entreprises devraient conserver des registres des ventes et des achats par province et déclarer la taxe sur cette base. Les avantages évidents du système compenseraient ses inconvénients : un système unique et coordonné simplifierait sensiblement l'observation tandis qu'on éliminerait le chevauchement et le double emploi dans l'administration des taxes fédérale et provinciales. On éliminerait aussi l'éventualité d'un effet de cascade ou de pyramide (payer une taxe provinciale non seulement sur le produit acheté mais aussi sur la taxe fédérale comprise dans le prix).

Par exemple, si une consommatrice achetait un tapis d'une valeur de 400 $, frappé d'une taxe de vente fédérale de 10 % (40 $) et d'une taxe provinciale de 5 % (20 $), elle paierait au total 60 $ de taxe si l'on combinait les deux systèmes de taxe de vente. Sinon, elle pourrait être obligée de payer la taxe provinciale sur 440 $ (le coût du tapis plus la taxe de vente fédérale), ce qui l'obligerait à payer 22 $ de taxe provinciale — soit une augmentation de 2 $. Le montant figurant à l'exemple est petit mais il pourrait devenir considérable à la fin d'une année d'achats.

Analyse

Peu importe comment se fera la réforme de la taxe de vente, il importe de se rappeler que les taxes de vente sont très régressives. L'ampleur de cette régressivité est fonction de trois variables : le taux de taxe, le type et la portée des exemptions et le montant des paiements de remboursements de taxe à l'intention des personnes à faible revenu. Le *Livre blanc* ne propose aucun taux de taxe de vente éventuel mais utilise le chiffre de 8 % pour illustrer ses effets. Dans la plupart des pays européens où l'on trouve une taxe à la valeur ajoutée, le taux se situe habituellement aux environs de 16 %. Il est probable que le taux sera assez élevé, entraînant ainsi une plus grande régressivité dont les pires effets devront être compensés par des exemptions de l'assiette fiscale, par exemple les aliments et(ou) d'importants paiements de transfert aux personnes à faible revenu et à revenu moyen par l'entremise du régime d'impôt sur le revenu des particuliers.

■ **Des exonérations ou des crédits?**

Le *Livre blanc* favorise des crédits d'impôt remboursables plutôt que l'exonération de certains articles de la taxe de vente. Les aliments sont évidemment les plus susceptibles d'être exonérés si l'on espère minimiser le caractère régressif de la taxe. Le gouvernement soutient, à juste titre, que l'exonération des aliments accorderait un plus grand allégement fiscal aux personnes à revenu élevé qu'aux personnes à faible revenu. Les riches achètent

plus d'aliments plus dispendieux. Les personnes au revenu inférieur à 25 000 $ achètent 36 % des aliments consommés à la maison tandis que les personnes au revenu supérieur à 40 000 $ en achètent 31 % (même s'il s'agit d'un groupe relativement restreint)[41].

Toutefois, les dépenses consacrées aux aliments et au logement représentent une proportion beaucoup plus importante du revenu annuel d'une famille à faible revenu que de celui d'une famille à revenu élevé. Les aliments représentent 22 % du total des dépenses des familles à faible revenu mais seulement 12 % des dépenses des familles à revenu élevé. Pour l'ensemble des familles, la moyenne est de 15 %. Si l'on parle de dollars, les familles à revenus élevés dépensent bien davantage — 2 186 $ par personne par année comparativement à 1 580 $ pour les familles à faible revenu[42]. Le ministère des Finances a estimé que 64 % des économies réalisées par l'exonération des aliments de la taxe de vente bénéficieraient aux ménages canadiens avec un revenu annuel de plus de 25 000 $ (soit seulement 50 % de la population)[43].

Par conséquent, lorsqu'on parle de dollars, le gouvernement a raison de prétendre que l'exonération des aliments profiterait davantage aux familles à revenu élevé. Toutefois, si l'on exprime les économies en pourcentage du total du revenu, les résultats sont différents. La plupart des études économiques révèlent que la taxation des aliments augmente effectivement la régressivité relative. En outre, l'alourdissement du fardeau imposé aux groupes à faible revenu par la taxation des aliments est considérable[44]. Seuls des crédits d'impôt très généreux pourraient permettre de réduire les effets prononcés du fardeau imposé aux pauvres par la taxation des aliments.

Il existe donc des arguments convaincants en faveur de l'exonération des aliments de la taxe de vente afin de la rendre plus équitable à l'égard des pauvres. Il est plus difficile de déterminer les autres articles à exonérer. Il existe une foule de raisons d'exclure des biens ou des services de l'assiette fiscale, notamment la politique sociale (par exemple, les services médicaux) et les pressions politiques (les services juridiques) ainsi que les raisons juridiques et administratives (les voyages à l'étranger) et la stimulation de l'économie (les exportations). L'inclusion de l'une ou l'autre de ces exonérations rendrait

la taxe plus régressive puisque la plupart de ces biens et services risquent davantage d'être achetés par des personnes à revenu élevé.

Par conséquent, l'exonération de la plupart des biens et services, autres que les aliments, ne réduirait probablement pas beaucoup la régressivité de la taxe. En outre, toute exonération de l'assiette fiscale provoquera une baisse des recettes tout en augmentant la complexité de la taxe. Cela entraînera une plus grande inéquité entre les consommateurs et une augmentation des coûts d'observation.

Par contre, les exonérations pourraient être plus justes que les crédits puisqu'elles n'obligent pas les contribuables à faire des démarches particulières pour jouir des avantages. Bien des personnes admissibles aux avantages ne s'en prévalent peut-être pas et les perdent donc. Les exonérations permettent aussi d'obtenir plus facilement l'équité horizontale puisqu'elles peuvent refléter plus précisément les besoins et les dépenses comparables des familles. Il se peut que des familles ayant le même revenu et le même nombre d'enfants n'aient pas autant besoin les unes que les autres de l'avantage fiscal. Par exemple, les familles dont les enfants sont relativement âgés consacreront probablement plus d'argent aux aliments que les familles avec des enfants en bas âge. L'exonération des aliments de la taxe de vente permettrait de tenir compte d'une telle situation puisque l'avantage dépendrait de la quantité d'aliments achetés. Un crédit d'impôt accorderait le même avantage aux deux familles. Toutefois, les exonérations ne tiendraient pas compte des moyens financiers de la famille : l'égalité serait fonction de la consommation d'aliments. On ne pourrait établir de différence entre les familles qui ont les moyens d'acheter des aliments et celles qui ne les ont pas.

Afin de régler ce problème, il est possible d'étendre les crédits accordés par l'entremise du régime d'impôt sur le revenu des particuliers. Le gouvernement remet de l'argent aux personnes à faible revenu afin de rembourser une partie des taxes de vente payées au cours de l'année. Le montant remboursé dépend du nombre de personnes au sein de la famille et du total de son revenu. C'est la méthode que privilégie le gouvernement. Le crédit d'impôt

s'élève à 75 $ par adulte admissible et à 35 $ par enfant des familles où le revenu du couple ne dépasse pas 15 000 $[45].

Les crédits de taxe de vente remboursables offrent plusieurs avantages. Leur spécificité permet d'accorder de l'argent aux personnes qui en ont le plus besoin et qui sont le plus touchées par une taxe. Ils sont par conséquent efficaces et relativement bon marché. Puisque les remboursements peuvent être faits en fonction d'une échelle régressive, un système de crédit d'impôt peut aussi rendre une taxe plus progressive que les exonérations d'application générale.

Le système présente évidemment certains désavantages. Il est, entre autres, plus complexe. Plus particulièrement, il impose le fardeau du coût d'observation au consommateur à faible revenu qui doit remplir les formules pertinentes pour être admissible. De nombreuses personnes admissibles ne se prévaudront peut-être tout simplement pas du crédit. Le succès du système est donc fonction du nombre de personnes qui présentent des demandes. De plus, le recours au revenu de la famille pour déterminer l'admissibilité constitue une violation de la vie privée puisque l'on demande à chaque conjoint de révéler à l'autre le revenu gagné au cours de l'année. En pratique, il s'agira plutôt d'une violation de la vie privée de l'épouse puisque c'est habituellement le mari qui demande le crédit. Celui-ci recevra aussi le crédit au nom de toute la famille, y compris l'épouse, même si celle-ci a effectué la plupart des achats.

Des crédits de taxe de vente de ce genre imposent aussi des coûts d'opportunité à la femme et la découragent de travailler à l'extérieur du foyer. Si l'on perd d'importants avantages fiscaux en travaillant à l'extérieur du foyer, il est peu probable qu'on choisisse de le faire. De tels allégements fiscaux pourraient aussi occasionner des difficultés financières. Il faut effectuer des achats tout au long de l'année, et l'argent manque parfois. Les taxes seraient payées au moment de l'achat mais remboursées seulement le 30 avril de l'année suivante, au plus tôt. Cette situation pourrait favoriser les escompteurs d'impôt qui accordent un remboursement beaucoup plus rapidement mais à des taux d'intérêts exorbitants. À moins que l'on effectue des paiements fréquents, mensuellement ou bi-mensuellement, la plupart des remboursements d'impôt

pourraient profiter à des escompteurs sans scrupules et non aux pauvres. Par contre, le recours à des paiements fréquents augmenterait les frais d'administration. Il pourrait cependant signaler le début d'un régime d'impôt sur le revenu négatif en vertu duquel on verserait les allocations d'aide sociale et d'autres avantages par l'entremise du régime d'impôt sur le revenu sous forme d'un revenu annuel garanti — une idée dont l'heure est venue. Enfin, les crédits de taxe sur les ventes devraient être indexés afin de préserver leur valeur en période d'inflation élevée. De plus, le gouvernement devrait s'engager à augmenter la valeur du crédit d'impôt lorsque augmente la taxe de vente. Il est facile d'opérer l'équité lors de l'introduction d'une taxe, mais il est plus difficile de le faire lorsque la taxe existe depuis un certain nombre d'années.

■ Les entrepreneures

Il se peut que les femmes qui fondent une entreprise soient affectées par l'introduction d'une nouvelle taxe de vente. Les frais de démarrage augmenteront. Même si l'on peut obtenir un remboursement des taxes sur les biens, cela ne règlerait en rien les problèmes de liquidité auxquels font souvent face les nouvelles entreprises.

Il se pourrait aussi que l'administration du système exige beaucoup de temps et d'argent; ce sont les petites entreprises qui écoperaient. L'ampleur du problème serait fonction du système retenu et, plus encore, du montant que le gouvernement serait prêt à verser aux petites entreprises pour compenser le temps consacré à la perception et au versement des taxes.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Nous venons d'examiner le régime fiscal à la lumière de ses prétendus objectifs et des récentes propositions de réforme fiscale. Certaines des recommandations du *Livre blanc* proposent des réformes opportunes et nécessaires. La conversion des exemptions personnelles et des autres déductions (revenus

de pension, frais de scolarité, dépenses d'études et dépenses médicales, et dons de charité) en crédits d'impôt arrive à point nommé et améliorerait considérablement l'équité du régime fiscal. En outre, l'élimination de 850 000 contribuables des rôles d'impôt et les réductions des taux d'impôt sur le revenu des particuliers sont également souhaitables. L'augmentation du montant de gains en capital assujettis à l'impôt, qui passerait de la moitié du gain aux deux tiers en 1988 au aux trois quarts en 1989, marque aussi un progrès.

Malheureusement, les propositions du *Livre blanc* ne favorisent pas toutes l'équité fiscale. Le projet de conserver l'exemption de gains en capital, même en la réduisant à 100 000 $, est décevant. De plus, l'introduction d'une taxe de vente multi-stades accroîtrait sensiblement la régressivité, et donc l'inéquité, des impôts. L'ampleur de la régressivité dépendra du taux d'impôt, du type et de l'ampleur des exonérations de l'assiette fiscale, et du montant remis au consommateur par l'entremise de crédits de taxe sur les ventes remboursables.

Les changements au régime d'impôt sur le revenu proposé dans le *Livre blanc* sont loin d'être fondamentaux et sont, au mieux, graduels. Alors qu'il envisage une réforme en profondeur du régime fiscal, il est malheureux que le gouvernement n'en ait pas profité pour éliminer le parti pris systémique du régime à l'égard des femmes. Le régime fiscal est encore loin de leur accorder un traitement égal. Nous avons présenté ici de nombreuses suggestions destinées à le rendre plus juste à l'égard des femmes; en donnant suite à l'une ou plusieurs de ces recommandations, il serait possible d'améliorer l'équité et de manifester l'intention de priver l'actuel régime fiscal de son parti pris en faveur des hommes.

Il faudrait à tout le moins confirmer le rôle du particulier à titre d'entité fiscale. Il faudrait prélever les impôts en conséquence et ne pas fausser le système par des dispositions qui accordent des avantages fiscaux en fonction de l'entité conjugale. De telles dispositions influent sur le choix de la femme (à titre de travailleuse secondaire) de travailler ou non à l'extérieur du foyer. À l'heure actuelle, le régime d'impôt décourage les femmes de travailler à l'extérieur du foyer, et particulièrement celles qui ne peuvent compter que

sur un travail faiblement rémunéré ou à temps partiel. Cette situation découle du fait qu'une famille n'a droit à certains avantages fiscaux que si la femme gagne peu ou pas de revenus. Cela vaut particulièrement dans le cas de l'exemption de personne mariée et du transfert de crédits d'impôt inutilisés au conjoint qui travaille à l'extérieur du foyer. Il faudrait modifier ces dispositions et réduire sensiblement les montants. Plus grande sera la réduction, moins on sera tenté de rester à la maison pour des raisons fiscales. Quelle que soit sa forme, un éventuel crédit de personne mariée devrait être versé directement au conjoint qui travaille au foyer en reconnaissance de l'importance de sa contribution au ménage. Il faudrait admettre le caractère désuet et inutile de la notion de dépendance qui a toujours servi à justifier l'exemption de personne mariée.

On a aussi constaté les lacunes des allégements fiscaux visant les enfants à charge et les frais de garde. Si l'objectif est, comme il devrait l'être, de permettre aux personnes qui ont des enfants à charge d'en prendre soin convenablement et de tenir compte, dans le régime fiscal, des dépenses occasionnées par l'éducation des enfants, les avantages devraient être accordés aux personnes qui en ont le plus besoin. Le meilleur moyen d'atteindre un tel objectif, c'est de convertir l'exemption actuelle pour enfant à charge en un crédit remboursable qui diminue au fur et à mesure que le revenu du ménage augmente.

On pourrait aussi améliorer sensiblement le traitement fiscal des frais de garde d'enfants. Il faudrait les subventionner au nom de l'égalité et reconnaître que ces coûts considérables peuvent constituer de sérieuses entraves pour les mères qui veulent ou doivent travailler à l'extérieur du foyer. Il faudrait augmenter les allégements fiscaux pour les frais de garde d'enfants afin de mieux tenir compte du coût réel de ces services. De plus, il faudrait recourir à un crédit d'impôt et non à une déduction pour s'assurer que tous les parents ayant les mêmes dépenses reçoivent le même avantage. En l'absence d'un réseau de garderies publiques financées par l'État, il faudrait songer à consentir des stimulants fiscaux pour encourager les employeurs à offrir des services de garde à leurs employés durant les heures de travail. Si les employeurs

offrent un tel service, sa valeur ne devrait pas figurer dans le revenu de l'employé ni être imposée à titre d'avantage professionnel.

Les pensions alimentaires méritent aussi de faire l'objet d'une réforme. En fait, on comprend mal pourquoi ces paiements sont déductibles du revenu du payeur et imposables à titre de revenu pour le bénéficiaire. L'argent versé à la femme au cours du mariage n'est ni déductible ni imposable, pas plus que les présents ou les biens transmis par décès. Si l'on veut reconnaître la réduction de la capacité de payer et, fait peut-être plus important, encourager le mari (habituellement) à faire les paiements, on devrait accorder le même allégement fiscal à toutes les personnes qui ont des dépenses analogues. Par conséquent, il faudrait recourir à un crédit d'impôt. Le système actuel, qui favorise les paiements périodiques, n'offre peut-être pas la meilleure solution. Il faudrait songer à rendre les paiements forfaitaires (jusqu'à un maximum convenable) admissibles à un allégement fiscal amorti sur cinq ans. Les paiements versés à un ex-conjoint pour subvenir aux besoins des enfants lors de la dissolution d'un mariage devraient être à tout le moins exclus du revenu du bénéficiaire. Cet argent est destiné à subvenir aux besoins de l'enfant et non du conjoint bénéficiaire. Toute déduction relative au soutien des enfants devrait être partagée entre les conjoints proportionnellement à leurs dépenses ou selon les dispositions d'une entente intervenue entre eux.

On a aussi démontré que le régime fiscal favorise les personnes à revenu élevé aux dépens des personnes à faible revenu. Il faut rétablir l'équilibre. On pourrait en premier lieu tout simplement convertir en crédits toutes les déductions qui ne sont pas directement reliées aux coûts d'exploitation d'une entreprise ou qui ne constituent pas des dépenses encourues pour gagner un revenu. La liste comprendrait les pensions alimentaires, les cotisations aux régimes enregistrés d'épargne retraite et aux régimes enregistrés de pension, les frais de garde d'enfants et les dépenses de déménagement. Une telle disposition aurait des répercussions particulièrement importantes dans le cas des REER grâce auxquels on pourra déduire jusqu'à 15 500 $ d'ici à 1994. Le gouvernement devrait réévaluer cette proposition et envisager d'autres façons d'encourager les épargnes en vue de la retraite, qui favoriseraient tous les contribuables et non pas ceux qui peuvent se permettre de verser 15 500 $ par

année. Il faudrait aussi imposer pleinement les gains en capital et remettre en question l'exemption de 100 000 $. Les avantages économiques procurés par l'exonération des gains en capital sont au mieux imprécis; par contre, l'injustice d'une telle disposition saute aux yeux.

Il faudrait aussi tenir compte du coût élevé et, dans le cas de certaines femmes, prohibitif d'entrer sur le marché du travail ou d'y retourner. Mentionnons entre autres les frais de garde d'enfants, les vêtements, le transport, les aliments-services et, souvent, les services d'entretien de la maison. L'élimination proposée de la déduction de 500 $ pour dépenses relatives à un emploi nuira à toutes les salariées mais surtout à celles qui entrent pour la première fois sur le marché du travail rémunéré ou y retournent après avoir élevé des enfants. On pourrait convertir la déduction en crédits et l'accorder de façon plus sélective. On pourrait ne l'offrir qu'au contribuable qui entre sur le marché du travail pour la première fois ou qui y retourne après une absence de deux ans ou plus. Un tel crédit d'impôt devrait être offert au cours des trois premières années suivant l'entrée sur le marché du travail rémunéré ou un retour à la population active.

En dernier lieu, et c'est là peut-être notre recommandation la plus importante, nous estimons que le gouvernement devrait mûrement réfléchir avant d'instituer la réforme de la taxe de vente. La taxe sur les ventes des fabricants est sans doute désuète, injuste et en grand besoin de modifications ou d'abolition, mais la taxe de vente multi-stades proposée n'est peut-être pas une panacée. En fait, l'accroissement du rôle des taxes de vente au sein du régime fiscal pourrait exacerber l'iniquité. Les taxes de vente sont notoirement régressives. Les personnes à faible revenu doivent consacrer une grande partie, sinon le plein montant, de leur revenu au maintien de leur niveau de vie. Les personnes à revenu élevé peuvent se permettre d'épargner une part beaucoup plus grande de leur revenu, de telle sorte que le pourcentage du revenu qu'ils affectent à la taxe de vente est sensiblement moindre. Advenant l'introduction d'une taxe de vente multi-stades, il faudrait songer à en exonérer les aliments de manière à rendre la taxe de vente relativement moins régressive bien que les personnes à revenu élevé épargneront encore davantage d'impôt (exprimé en dollars). Il faudrait donc introduire des crédits d'impôt remboursables

progressifs pour établir l'équilibre. Il y aurait probablement lieu de verser ces crédits périodiquement au cours de l'année et aussi de les indexer de manière à les prémunir contre l'inflation. Le gouvernement devrait s'engager à augmenter les crédits d'impôt au besoin, et surtout lors des augmentations éventuelles du taux de la taxe de vente.

Il y a de toute évidence beaucoup à faire pour débarrasser le régime d'impôt sur le revenu de ses dispositions manifestement discriminatoires ainsi que de son parti pris systémique contre les femmes. Certaines des suggestions présentées ici sont controversables. Cela n'est toutefois pas une raison de rester immobile. Ces idées méritent qu'on les étudie sérieusement et qu'on les débatte. L'article 15 de la *Charte des droits et libertés* prescrit le traitement égal des sexes. Le moment est venu de commencer à faire de l'idéal exprimé dans l'article 15 une réalité. Il semblerait indiqué de commencer en abordant le régime d'impôt sur le revenu, puisqu'il s'agit d'un des principaux documents sociaux de notre époque.

NOTES

1. Canada, Commission royale d'enquête sur la fiscalité, *Rapport* (Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1966), vol.2, pp. 7-19.

2. John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1971), p. 27.

3. Canada, Chambre des communes, Comité permanent des finances et des affaires économiques, *Impôt simplifié* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1986).

4. *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, c. 63 tel que modifié, article 109 1) b).

5. *Ibid.*, article 110.3.

6. *Ibid.*, article 146 8.3).

7. *Ibid.*, article 73.

8. *Ibid.*, article 54 g).

9. *Ibid.*, article 122.2.

10. *Ibid.*, article 122.4.

11. Voir Michael J. McIntyre, « Fairness to Family Members Under Current Tax Reform Proposals », American Journal of Tax Policy, vol. 4, n^{O} 155 (1985), p. 163.

12. S.A. Rea, « Taxes, Transfer and the Family », University of Toronto Law Journal, vol. 34, n^{O} 314 (1984), p. 322.

13. Soit dit en passant, la *Loi de l'impôt sur le revenu* favorise le mariage pour un couple à revenu unique; la cohabitation pour un couple à double revenu avec des enfants (les deux peuvent se prévaloir de l'exemption personnelle et l'un des conjoints peut aussi demander l'équivalent de l'exemption de marié pour l'un des enfants [article 109 1) b)]; et est plus ou moins neutre à l'égard d'un couple à double revenu sans enfant.

14. Pour plus de détails à ce sujet, voir Patricia Apps, *A theory of Inequality and Taxation* (Cambridge : Cambridge University Press, 1981), p. 5.

15. *Loi de l'impôt sur le revenu*, article 109 1) a).

16. *Ibid.*, article 82 3).

17. Canada, ministère des Finances, *Livre blanc, réforme fiscale 1987* (Ottawa : 1987), pp. 29-31.

18. Canada, Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, *Rapport* (Ottawa : 1970), p. 299.

19. Canada, ministère des Finances, *Compte du coût des mesures fiscales sélectives* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1985), tableau 1, pp. 47 et 48.

20. S.A. Rea, « Taxes, Transfers and the Family », p. 324.

21. *Ibid.*, pp. 325 et 326.

22. Kathleen Lahey, « The Tax Unit in Income Tax Theory », in *Women, Law and the Economy*, E. Diane Pask, Kathleen E. Mahoney et Catherine A. Brown, éd. (Toronto : Butterworths, 1985), p. 296.

23. *Loi de l'impôt sur le revenu*, article 110.3.

24. *Ibid.*, article 146 8.3).

25. *Ibid.*, article 74.1.

26. *Ibid.*, article 122.2.

27. Canada, ministère des Finances, *Compte du coût des mesures fiscales sélectives*, tableau 1, p. 48.

28. *Loi de l'impôt sur le revenu*, article 109 1) d).

29. Canada, ministère des Finances, *Livre blanc*, pp. 75 et 76.

30. *Loi de l'impôt sur le revenu*, article 109 5).

31. Canada, ministère des Finances, *Compte du coût des mesures fiscales sélectives*, tableau 1, pp. 47 et 48.

32. *Loi de l'impôt sur le revenu*, article 63.

33. *Ibid.*, articles 56 et 60.

34. Canada, ministère des Finances, *Compte du coût des mesures fiscales sélectives*, tableau 1, p. 44.

35. Voir Conseil national du bien-être social, *Programme de la lutte contre la pauvreté* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1987).

36. Canada, Statistique Canada, *Population active féminine du Canada* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1980).

37. Canada, ministère des Finances, *Réforme de la taxe de vente* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1987, p. 1.

38. Sally Pipes et Michael Walker, *Tax Facts 5 : The Canadian Consumer Tax Index and You* (Vancouver : Fraser Institute, 1986), p. 3.

39. Canada, ministère des Finances, *Réforme de la taxe de vente*, p. 13.

40. John Due, *Provincial Sales Taxes : Report of a Survey of Retail Sales Taxes in Canada*, Canadian Tax Papers n° 7 (Toronto : Association canadienne d'études fiscales, 1953), p. 181.

41. Canada, Statistique Canada, *Dépenses alimentaires des familles au Canada, villes choisies, 1984* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1986), p. 9.

42. Canada, Statistique Canada, *Dépenses alimentaires des familles au Canada, villes choisies, 1984*, pp. 10-12.

43. Canada, ministère des Finances, *Livre blanc*, p. 67.

44. John Due, *Provincial Sales Taxes*, p. 124.

45. *Loi de l'impôt sur le revenu*, article 122.4.